



Thèse de doctorat présentée à l'École nationale d'administration publique dans le cadre du programme de doctorat en administration publique pour l'obtention du grade de Philosophiæ Doctor (Ph.D.)

Thèse intitulée
Paradiplomatie environnementale en perspective : analyse de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec dans l'espace nord-américain

Présentée par
Annie Chaloux

Octobre 2014

© Annie Chaloux, 2014

La thèse intitulée

**Paradiplomatie environnementale en perspective : analyse de la mise
en œuvre des engagements internationaux du Québec dans l'espace
nord-américain**

Présentée par

Annie Chaloux

Est évaluée par les membres du jury de thèse suivants :

Stéphane Roussel, professeur titulaire à l'ENAP et président
Stéphane Paquin, professeur à l'ENAP et directeur de thèse
Luc Bernier, professeur titulaire et examinateur
Earl H. Fry, Professeur à la Brigham Young University et
examineur externe

À Solène.
C'est avec et grâce à toi qu'elle est née.

Remerciements

Je tiens d'abord et en tout premier lieu à offrir mes plus sincères remerciements à Stéphane Paquin, mon directeur de thèse, qui m'a épaulé tout au long de mon parcours doctoral. Son temps, son vif intérêt et sa confiance indéfectible m'ont permis d'aller plus loin et plus haut, et surtout, il m'a appris à devenir la chercheuse que je suis aujourd'hui.

Merci également à mes collègues de la Chaire de recherche du Canada en économie politique internationale et comparée (CRÉPIC), à l'École nationale d'administration publique (ENAP), mais aussi et de façon toute particulière à Josée Gauthier, qui m'a ouvert la voie vers une panoplie de projets et de possibilités plus stimulants les uns que les autres. Je tiens aussi à remercier l'ensemble des personnes qui ont accepté de participer à mes recherches, le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et le Wilson Center qui m'ont appuyé dans mes recherches.

Ce parcours n'aurait pu être le même sans le soutien constant de mon entourage. D'abord, je tiens à remercier mes parents, Lise et Serge, qui ont toujours semblé savoir plus que moi que j'y arriverais. Merci à Hugo et Hélène d'avoir été là dans tous ces moments. Merci à Myriam pour ses yeux de lynx. Merci aussi à mes amis Jérémie, Nadine et Alex qui ont réussi à éviter que je ne devienne un total ermite pendant la rédaction de ma thèse. Surtout, je tiens à remercier Jérôme qui a été aux premières loges de mes succès et de mes difficultés. Je n'aurais pu réussir sans cet homme exceptionnel à mes côtés.

Enfin, un merci aussi tout spécial à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke et à l'ensemble du corps professoral et professionnel. Vous m'avez formé, aidé, conseillé et appuyé sans réserve dans tous mes projets de recherche et pédagogiques. Sans vous tous, je ne sais pas comment j'aurais pu devenir aussi épanoui dans ce métier qui m'attend.

Résumé

Les trente dernières années ont montré une intensification de l'action internationale du Québec dans le domaine de l'environnement. Conscient du rôle qu'il pouvait jouer à l'égard de plusieurs problématiques environnementales transfrontalières et régionales, le Québec a souhaité jouer un rôle de leader sur ces questions et est devenu un acteur paradiplomatique très important en Amérique du Nord. Bien plus, celui-ci a cherché à montrer l'importance et la pertinence des États fédérés dans la gouvernance environnementale internationale, et à légitimer le rôle de ces acteurs dans la régulation de ces problématiques d'action collective à l'échelle internationale. Si l'on assiste à un foisonnement de l'activité internationale du Québec, peut-on en déduire automatiquement que celui-ci a mis en œuvre et respecté ces engagements contractés de façon bilatérale et multilatérale avec ses différents partenaires nord-américains? Or, la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques nous rappelle les nombreuses difficultés rattachées à cette étape particulière du cycle des politiques publiques (Matland, 1995; O'Toole, 2000; Pressman & Wildavsky, 1984 [1973]; Sabatier & Mazmanian, 1979), et au niveau international, les obstacles dans la mise en œuvre d'ententes internationales sont tout aussi présents (Chayes & Chayes, 1995; Le Prestre, 2005; Mitchell, 2010; Victor, Raustiala, & Skolnikoff, 1998). Ainsi, il nous apparaît opportun d'analyser le respect des engagements internationaux du Québec dans ce contexte et d'offrir un portrait plus juste de l'effectivité de la mise en œuvre dans l'activité paradiplomatique transfrontalière et régionale québécoise.

Cette thèse s'intéresse ainsi aux activités internationales du Québec dans le domaine de l'environnement. De façon plus spécifique, elle se concentre sur la mise en œuvre et le respect des engagements internationaux du Québec dans le domaine environnemental et répond à la question suivante : dans quelle mesure le Québec respecte-t-il et met-il en œuvre ses engagements internationaux dans le domaine environnemental? Dans cet esprit, cette thèse fait ressortir les principaux déterminants, défis et contraintes associés à la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec et a pour objectif d'analyser les mécanismes de mise en œuvre des engagements internationaux du Québec, d'explorer les facteurs et déterminants de cette mise en œuvre et d'apporter une réflexion sur la pertinence des États fédérés dans la gouvernance environnementale nord-américaine. Cette analyse combine ainsi la littérature sur la paradiplomatie, sur la mise en œuvre des politiques publiques et sur le respect des engagements internationaux, se situant donc à la

jonction de l'analyse des politiques publiques, des relations internationales et du droit international.

Cette recherche s'inscrit dans une démarche qualitative, descriptive et comparative de trois études de cas spécifiques, soit la mise en œuvre du Plan d'action de lutte contre les changements climatiques de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, la mise en place du système de plafonnement et d'échange d'émissions de GES de la Western Climate Initiative et la mise en œuvre de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent du Conseil des gouverneurs des Grands Lacs.

Les résultats de cette recherche nous démontrent que pour les trois études de cas analysées, le Québec tend à mettre en œuvre et respecter ses engagements internationaux avec ses différents partenaires nord-américains, constituant ainsi un acteur international de confiance à l'égard de ses engagements internationaux. De même, quelques déterminants, défis et contraintes ont été notés sur le plan de la mise en œuvre. Concernant les déterminants, nous avons noté notamment que (1) la question du consensus social, politique et économique, (2) le leadership du gouvernement et de l'administration publique, (3) la mobilisation des ressources et l'expertise bureaucratique québécoise, (4) la participation des parties prenantes dans la mise en œuvre, (5) et que la mise en place d'un processus de suivi régional ont constitué des éléments significatifs dans la mise en œuvre et le respect des engagements internationaux du Québec. Quant aux défis et contraintes, nous avons observé certains éléments qui ont pu constituer un frein ou un défi dans la mise en œuvre des engagements du Québec, dont (1) la volonté parfois inégale des États parties à mettre en œuvre ces ententes internationales, (2) des modifications au contexte social, économique et politique lors de la phase de mise en œuvre, (3) les pressions exercées par les acteurs économiques, et enfin (4) la complexité associée aux enjeux et engagements contractés par les États fédérés.

Mots-clés : Paradiplomatie, environnement, mise en œuvre, respect des engagements internationaux, Québec, États américains, ententes internationales, eau, changements climatiques

Abstract

In the last thirty years, the province of Québec has considerably developed its international relations in the environmental field. Aware of the significant role it could play in overseeing cross-border and regional environmental issues, the province has established itself as a leader in this matter and has also become a very important North American paradiplomatic actor. Québec has worked intensively towards demonstrating the relevance of Federated States in global environmental governance, as well as legitimizing their leeway and capacity to act at an international level on these collective action problems. Although Québec's international involvement has been intensified in the past few years, we can't, on the first glance, come to the conclusion that the province has fully implemented and complied with its international agreements adopted with its North American partners. The implementation literature reminds us of the many challenges that are associated with this particular stage of the policy cycle (Matland, 1995; O'Toole, 2000; Pressman and Wildavsky, 1984 [1973]; Sabatier and Mazmanian, 1979). At an international level, obstacles associated with the implementation of international agreements are also quite significant (Chayes and Chayes, 1995; Hajnal, 2005; Mitchell, 2010; Victor, Raustiala and Skolnikoff, 1998). Therefore, it seems appropriate to analyze Québec's compliance level with its international commitments in order to provide a more accurate picture of the effectiveness of its compliance with its international agreements.

This thesis focuses on Québec's international activities in the environmental field and, more specifically, it analyzes Québec's compliance with the implementation of its international commitments. The main research question consists of determining the extent to which Québec has implemented and complied with its international environmental commitments. To deepen our analysis, the main determinants, challenges, and limitations associated with the implementation process were identified and the mechanisms used to implement Québec's international agreements were also analyzed. Thus, the study provides a reflection on the relevance of Federated States in the North American environmental governance. Since it is supported by the literature on paradiplomacy, implementation, and compliance with international agreements, the study positioned itself at the junction of the disciplines of political science, international relations and international law.

This thesis is a qualitative research based on a descriptive and comparative analysis of three case studies discussing water and climate change issues: (1) the Regional

Climate Change Action Plan of the NEG-ECP (adopted in 2001), (2) the establishment of the carbon market by the Western Climate Initiative, and (3) the Great Lakes—St. Lawrence River Basin Sustainable Water Resources Agreement (adopted in 2005) by the Council of Great Lakes Governors.

The analysis of the three case studies showed that Québec tends to implement and comply with its international commitments with its North American partners and deserves to be considered as a trusted partner. However, some determinants, challenges, and limitations have emerged from this analysis in regards to the implementation process. The most significant determinants of the implementation and compliance of Québec's international commitments were (1) the social, political and economic consensus, (2) the government and public administration leadership, (3) the resources mobilization and bureaucratic expertise, (4) the stakeholders' involvement in the implementation process, and (5) the establishment of a regional monitoring process. As for the challenges and limitations of the implementation process, we identified the following ones: (1) the occasional uneven partners' commitment, (2) the changes in social, economic and political situation, (3) the pressure of the economic actors, and (4) the complexity of the issues and commitments made by the Federated States.

Keywords : Paradiplomacy, environment, implementation, compliance with international agreements, Québec, US States, international agreements, water, climate change.

Table des matières

REMERCIEMENTS	IV
RÉSUMÉ.....	V
ABSTRACT	VII
LISTE DES TABLEAUX.....	XV
LISTE DES FIGURES ET SCHÉMAS	XVI
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	XVII
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 ENTENTES INTERNATIONALES, MISE EN ŒUVRE ET ACTIVITÉS INTERNATIONALES DU QUÉBEC : CADRES D'ANALYSE ET MÉTHODOLOGIQUE	6
1.1 La question de l'activité internationale des États fédérés et de la paradiplomatie 8	
1.1.1 Évolution de la littérature sur la paradiplomatie	9
1.1.2 Apports et limites de la paradiplomatie.....	16
1.2 La mise en œuvre des politiques publiques	18
1.2.1 Évolution de la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques	19
1.2.2 Apports et limites de la littérature sur la mise en œuvre	26
1.3 Le respect des engagements internationaux.....	28
1.3.1 Évolution de la littérature sur le respect des engagements internationaux.....	29
1.3.2 Déterminants du respect des engagements internationaux.....	33
1.3.2.1 Les engagements internationaux contraignants et non contraignants : vers une redéfinition du droit international ?	33
1.3.2.2 Les acteurs du système international.....	37
1.3.2.3 La notion de légitimité	37
1.3.2.4 La réputation	38
1.3.3 Apports et limites de la littérature sur le respect des engagements internationaux	39
1.4 Complémentarité des domaines d'études choisis.....	41
1.5 Questions de recherche	42
1.6 Démarche méthodologique	44
1.6.1 Approche qualitative basée sur l'étude de cas multiple	45
1.6.2 Collecte des données	48

1.6.3 Présentation des cas étudiés	52
1.6.4 Grille d'analyse	54
1.7 Définition des concepts.....	58
1.7.1 Ententes internationales.....	58
1.7.2 Contrainte interne.....	59
1.7.3 Mise en œuvre des engagements internationaux et respect des engagements internationaux.....	60
1.7.4 Paradiplomatie régionale / transfrontalière	61
1.7.5 Parties prenantes.....	62
1.8 Conclusion.....	62
 CHAPITRE 2 LE QUÉBEC, L'ENVIRONNEMENT ET LES RELATIONS TRANSFRONTALIÈRES NORD-AMÉRICAINES.....	 64
2.1 L'environnement dans un contexte de fédéralisme canadien.....	65
2.1.1 La Constitution canadienne et le partage des compétences dans le domaine environnemental.....	66
2.1.2 Évolution des politiques publiques du Québec à l'égard de l'environnement	70
2.2 L'activité internationale du Québec dans un contexte de fédéralisme canadien ..	72
2.2.1 La Constitution canadienne et le partage des compétences à l'égard de l'activité internationale des provinces.....	72
2.2.2 La doctrine Gérin-Lajoie et les activités internationales du Québec.....	75
2.2.3 Évolution de l'activité internationale du Québec aux États-Unis.....	77
2.3 L'action internationale du Québec et les relations transfrontalières et régionales dans le domaine environnemental.....	79
2.3.1 Les premiers moments de la paradiplomatie environnementale québécoise (1970- 1990)	82
2.3.2 Évolution récente de 1990 à aujourd'hui	83
2.4 Conclusion	85
 CHAPITRE 3 PLAN D'ACTION RÉGIONAL SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES – LA CONFÉRENCE DES GOUVERNEURS DE LA NOUVELLE-ANGLETERRE ET DES PREMIERS MINISTRES DE L'EST DU CANADA.....	 87
3.1 La CGNA-PMEC : un état des lieux.....	88
3.1.1 Historique de l'organisation.....	89
3.1.1.1 Les relations entre la Nouvelle-Angleterre et l'Est du Canada avant 1973.....	89
3.1.1.2 Les premiers moments de la CGNA-PMEC	92

3.1.1.3 Les années 1990 : déclin et reprise de la coopération régionale au sein de la CGNA- PMEC	94
3.1.2 Fonctionnement de l'organisation	95
3.1.3 L'environnement et la CGNA-PMEC	96
3.2 La négociation d'un plan d'action sur le changement climatique au sein de la CGNA-PMEC	99
3.2.1 Mise à l'ordre du jour	99
3.2.2 La négociation du plan d'action sur le changement climatique	102
3.2.3 Le contenu du plan d'action régional de 2001	104
3.3 Le Québec et le Plan d'action sur le changement climatique de la CGNA-PMEC	106
3.3.1 Le contexte québécois de lutte contre les changements climatiques	106
3.3.2 Le rôle du Québec dans la mise à l'ordre du jour et dans l'élaboration du plan d'action régional	108
3.3.3 Positions des parties prenantes québécoises	109
3.4 Analyse de la mise en œuvre du plan d'action 2001 du côté québécois	110
3.4.1 Contexte et environnement externe – politique, économique et social	111
3.4.1.1 Contexte politique	111
3.4.1.2 Contexte économique	113
3.4.1.3 Contexte social	114
3.4.2 Planification et opérationnalisation de la mise en œuvre	115
3.4.2.1 Mise en œuvre législative / décret	115
3.4.2.2 Plan de mise en œuvre	116
3.4.2.3 Mobilisation des ressources	116
3.4.2.4 Processus de reddition de compte ou de suivi	117
3.4.3 Leadership	119
3.4.4 Implication des parties prenantes dans le processus de mise en œuvre	121
3.4.5 Avancées par rapport aux objectifs régionaux du plan d'action	122
3.5 Conclusion	126
 CHAPITRE 4 : MARCHÉ DE CARBONE ET WESTERN CLIMATE INITIATIVE	 128
4.1 La WCI : un état des lieux	130
4.1.1 Historique de l'organisation	131
4.1.1.1 Les relations régionales et transfrontalières entre les États fédérés de la côte ouest américaine et du Canada avant 2007	131

4.1.1.2 De la West Coast Global Warming Initiative à la Western Climate Initiative.....	132
4.1.1.3 L'apogée de la WCI : 2007-2010.....	133
4.1.1.4 2011-2014 Déclin, difficulté et début des activités de la WCI.....	136
4.1.2 Fonctionnement de l'organisation.....	137
4.2 La négociation du marché de carbone	140
4.2.1 Mise à l'ordre du jour.....	141
4.2.2 Les négociations entourant la mise sur pied du marché de carbone.....	142
4.2.3 Le contenu du marché de carbone.....	145
4.3 Le Québec et la Western Climate Initiative	148
4.3.1 Le contexte québécois de lutte contre les changements climatiques (2006-2009)	149
4.3.2 Le rôle du Québec dans la mise à l'ordre du jour et dans l'élaboration du marché de carbone	151
4.3.3 Positions des parties prenantes québécoises.....	152
4.4 Analyse de la mise en œuvre du marché de carbone	154
4.4.1 Contexte et environnement externe –politique, économique et social	155
4.4.1.1 Contexte politique.....	155
4.4.1.2 Contexte économique.....	157
4.4.1.3 Contexte social.....	159
4.4.2 Planification et opérationnalisation de la mise en œuvre	159
4.4.2.1 Mise en œuvre législative / décret.....	160
4.4.2.2 Plan de mise en œuvre	163
4.4.2.3 Mobilisation des ressources	164
4.4.2.4 Processus de reddition de compte ou de suivi.....	165
4.4.3 Leadership	166
4.4.4 Implication des parties prenantes dans le processus de mise en œuvre.....	167
4.4.5 Avancées par rapport aux objectifs du marché de carbone	168
4.5 Conclusion.....	170
 CHAPITRE 5 L'ENTENTE SUR LES RESSOURCES EN EAUX DURABLES DU BASSIN DES GRANDS LACS ET DU FLEUVE SAINT-LAURENT – CONSEIL DES GOUVERNEURS DES GRANDS LACS	 173
5.1 Le CGGL : un état des lieux	175
5.1.1 Portrait du bassin des Grands Lacs et du Fleuve Saint-Laurent.....	175
5.1.2 Historique de l'organisation.....	178

5.1.2.1 Les relations transfrontalières dans la région des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent avant 1983	178
5.1.2.2 La question de l'eau dans la région des Grands Lacs et du fleuve St-Laurent.....	179
5.1.2.3 Les premiers moments du Conseil des gouverneurs des Grands Lacs.....	182
5.1.2.4 Fin des années 1990 et début des années 2000 : Vers un pas de plus dans la gouvernance de l'eau	183
5.1.3 Fonctionnement de l'organisation	185
5.2 La négociation de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent	187
5.2.1 Mise à l'ordre du jour.....	188
5.2.2 Les négociations entourant la création d'une double entente transfrontalière	188
5.2.2.1 Le choix d'une double entente	190
5.2.3 Le contenu de l'Entente.....	192
5.3 Le Québec et le CGGL	193
5.3.1 Le contexte québécois dans la gestion de l'eau du fleuve Saint-Laurent.....	194
5.3.2 Le rôle du Québec dans la mise à l'ordre du jour et dans l'élaboration de l'Entente régionale.....	195
5.3.3 Positions des parties prenantes québécoises.....	196
5.4 Analyse de la mise en œuvre de l'Entente régionale.....	199
5.4.1 Contexte et environnement externe –politique, économique et social	199
5.4.1.1 Contexte politique.....	199
5.4.1.2 Contexte économique.....	202
5.4.1.3 Contexte social.....	203
5.4.2 Planification et opérationnalisation de la mise en œuvre	204
5.4.2.1 Mise en œuvre législative / décret.....	204
5.4.2.2 Plan de mise en œuvre	207
5.4.2.3 Mobilisation des ressources	207
5.4.2.4 Processus de reddition de compte ou de suivi.....	209
5.4.3 Leadership dans la mise en œuvre.....	210
5.4.4 Implication des parties prenantes dans le processus	211
5.5 Avancées dans la mise en œuvre de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent au Québec.....	213
5.6 Conclusion	214
CHAPITRE 6 ANALYSE ET DISCUSSION.....	216
6.1 La mise en œuvre des engagements internationaux du Québec dans le domaine environnemental : analyse comparée des résultats.....	216

6.1.1 Le contexte d'adoption et de mise en œuvre, le contenu de l'engagement et la contrainte de l'engagement international	217
6.1.1.1 Les relations Québec-Ottawa et la question de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec	217
6.1.1.2 Des ententes au contenu et aux contraintes variées.....	219
6.1.1.3 Contextes politiques, sociaux et économiques changeants : influence et impact sur la mise en œuvre	221
6.1.2 La planification et l'opérationnalisation de la mise en œuvre.....	224
6.1.2.1 Mise en œuvre législative / décret.....	224
6.1.2.2 Plan de mise en œuvre	225
6.1.2.3 Mobilisation des ressources	227
6.1.2.4 Processus de reddition de compte et de suivi.....	228
6.1.3 Le leadership du Québec et la mise en œuvre des engagements internationaux ..	230
6.1.4 Le rôle et l'influence des parties prenantes dans la mise en œuvre.....	233
6.1.5 Le respect des engagements internationaux du Québec à la lumière des trois cas d'analyse	236
6.1.5.1 Les déterminants d'une mise en œuvre effective	236
6.1.5.2 Quelques défis et contraintes pour une mise en œuvre effective	239
6.2 Retour sur le cadre d'analyse	242
6.3 Limites de la recherche	245
6.4 Conclusion	247
CONCLUSION.....	249
Retour sur les résultats de la recherche.....	251
Quelques pistes pour les recherches futures	255
ANNEXE	257
Questionnaire d'entrevue.....	257
BIBLIOGRAPHIE	260

Liste des tableaux

Tableau 1-1 Variables associées au développement du phénomène paradiplomatique	14
Tableau 1-2 Entrevues réalisées par groupe d'acteurs	50
Tableau 1-3 Présentation sommaire des études de cas sélectionnées pour cette recherche doctorale.....	54
Tableau 2-1 Partage des compétences entre l'État fédéral et les provinces canadiennes face à l'enjeu environnemental	68
Tableau 2-2 Principaux engagements internationaux du Québec en matière d'environnement avec ses partenaires nord-américains entre 1990-2012.....	84
Tableau 3-1 Historique de l'enjeu environnemental au sein de la CGNA-PMEC .	98
Tableau 3-2 Actions ciblées par le plan d'action régional sur le changement climatique de la CGNA-PMEC	105
Tableau 3-3 Émissions de GES par État/province membre de la CGNA-PMEC entre 1990 et 2010	124
Tableau 4-1 Membres de la WCI en 2014 et profil d'émissions de GES	138
Tableau 4-2 Adhésion des membres à la WCI entre 2007 et 2010	142
Tableau 4-3 Cibles de réduction prévues par période de conformité pour le Québec et la Californie dans le cadre de la WCI.....	146

Liste des figures et schémas

Figure 3-1 Membres de la CGNA-PMEC	93
Figure 3-2 Émissions de GES de la région de la CGNA-PMEC de 1990 à 2011	123
Figure 4-1 Membres et observateurs de la WCI en 2009.....	134
Figure 4-2 Plafonds annuels des émissions de GES relativement au marché de carbone de la WCI.....	148
Figure 4-3 Évolution de la mise en œuvre législative et réglementaire de la WCI par l'État québécois	161
Figure 5-1 Étendu du bassin versant des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent	176
Figure 5-2 Évolution de la mise en œuvre législative et réglementaire de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent par l'État québécois.....	205

Liste des abréviations, sigles et acronymes

AANB	Acte de l'Amérique du Nord britannique
ACF	Advocacy Coalition Framework
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AQLPA	Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique
BAPE	Bureau d'audience publique en environnement
C2ES	Center for Climate and Energy Solutions
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CGGL	Conseil des gouverneurs des Grands Lacs
CGNA-PMEC / NEG-ECP	Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada / New-England Governors and Eastern Canadian Premiers
CINE	Comité international du nord-est sur l'énergie
CITSS	Compliance Instrument Tracking System Service / Système de suivi des droits d'émission
CMI	Commission mixte internationale
CORIM	Conseil des relations internationales de Montréal
CPEQ	Conseil patronal de l'environnement du Québec
CPMM	Conseil des premiers ministres des Maritimes
EU-ETS	European Union Emissions Trading System
FCCQ	Fédération des chambres de commerce du Québec
GES	Gaz à effet de serre

GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GPM	Gouvernance à paliers multiples
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MDDEP/MDDEFP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (jusqu'en septembre 2012) / Ministère du Développement durable de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (de septembre 2012 à avril 2014)
MEQ	Association des Manufacturiers et exportateurs du Québec
MGGRA	Midwest Greenhouse Gas Reduction Accord
MRI/MRIFCE	Ministère des Relations internationales (jusqu'en septembre 2012) / Ministère des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur (de septembre 2012 à avril 2014)
MRN/MRNF	Ministère des Ressources naturelles (depuis septembre 2012) / Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (de septembre 2012 à avril 2014)
MTQ	Ministère des Transports du Québec
NEC	New England Council
NEGC	New England Governors' Conference
NEBHE	New England Board for Higher Education
OBV	Organismes de bassin versant
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisations non gouvernementales
POBG	Paix, ordre et bon gouvernement
RGGI	Regional Greenhouse Gas Initiative

ROBVQ	Regroupement des organismes de bassin versant du Québec
TNL	Terre-Neuve-et-Labrador
UE	Union européenne
WCI	Western Climate Initiative

Introduction

Dans le domaine de l'environnement, l'action internationale du Québec s'est considérablement développée au cours des trente dernières années. Conscient du rôle qu'il pouvait jouer à l'égard de plusieurs problématiques environnementales transfrontalières et régionales, le Québec a souhaité jouer un rôle de leader sur ces questions et est devenu un ardent défenseur de la protection de l'environnement à la fois au sein de la fédération canadienne, en Amérique du Nord et au niveau global. Non seulement le Québec a-t-il cherché à intervenir au niveau transfrontalier et régional pour réguler des problématiques transfrontalières de nature plus « locale », mais il a aussi tenté d'influencer certaines positions canadiennes et même d'intervenir directement sur la scène internationale pour promouvoir le rôle et l'importance des États fédérés, ou par le biais d'organisations internationales d'États fédérés comme NRG4SD¹ ou encore le Climate Group². En d'autres termes, le Québec a cherché à faire sa place au niveau international comme acteur pertinent pour répondre aux différents enjeux touchant ses compétences constitutionnelles, à légitimer son activité internationale sur ces questions et à montrer le rôle clef que les États fédérés jouent dans la gouvernance environnementale internationale contemporaine. Au surplus, la province a fait des questions environnementales l'un des piliers de son action internationale et est devenue un chef de file dans le déploiement d'une paradiplomatie verte en Amérique du Nord, allant au-delà du « piège territorial » souvent associé aux

¹ NRG4SD signifie *Network of Regional Government for Sustainable Development*. Il s'agit d'une organisation internationale représentant des États fédérés et des gouvernements régionaux au niveau international dans le domaine du développement durable. NRG4SD cherche notamment à promouvoir et défendre le rôle des États fédérés et gouvernements locaux dans l'édification des régimes environnementaux internationaux comme la CCNUCC et la CDB.

² Le Climate Group est une organisation regroupant une variété de membres d'États fédérés, de gouvernementaux locaux, d'entreprises, de municipalités et de personnes influentes qui souhaitent promouvoir et développer une société sobre en carbone.

régulations traditionnelles des problèmes environnementaux (Karkkainen, 2008, p. 1584). C'est par ailleurs dans cet esprit que l'ancien premier ministre du Québec Jean Charest, en 2004, avait prononcé un discours où ce dernier réaffirmait la pertinence de l'action internationale du Québec :

[n]ous croyons que lorsque le gouvernement du Québec est le seul gouvernement compétent pour appliquer un engagement international, il est normal qu'il soit celui qui prenne cet engagement. En somme, il revient au Québec d'assumer, sur le plan international, le prolongement de ses compétences internes [...]. En d'autres termes, ce qui est de compétence québécoise chez nous est de compétence québécoise partout (Charest, 2004).

La multiplication des ententes internationales signées par le Québec dans le domaine environnemental au cours des dernières années se situe donc dans ce contexte. Celui-ci a cherché à accroître ses relations avec ses partenaires voisins afin d'améliorer la qualité de l'environnement tout en protégeant et promouvant ses compétences constitutionnelles sur ces questions au niveau international. Par ailleurs, depuis 1982, le Québec a signé plus de 24 ententes internationales touchant différentes questions environnementales avec ses partenaires américains, telles que la lutte contre les changements climatiques et contre les pluies acides, la gestion de l'eau et les polluants transfrontaliers (Québec, 2012a). De plus, il a développé une paradiplomatie régionale très importante avec de nombreux partenaires nord-américains dans le domaine environnemental, dont la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada (CGNA-PMEC), le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs (CGGL), ou encore la *Western Climate Initiative* (WCI), qui en sont des exemples patents. En agissant de la sorte, le Québec a contribué à redéfinir les modes traditionnels de gouvernance environnementale en Amérique du Nord, d'une logique *top-down* et hiérarchique, vers une logique collaborative et de gouvernance à paliers multiples. Pour Vannijnatten, ces approches de gouvernance transfrontalière et régionale au niveau des États fédérés sont devenues très significatives pour réguler les problématiques environnementales sur le territoire nord-américain :

Indeed, case study work over the past decade indicates that it is subnational governments, particularly US states and to some extent Canadian provinces, often acting through cross-border cooperative mechanisms, that have been the primary locus of environmental policy initiative and innovation to address transboundary problems. This literature shows that subnational cross-border interactions have become more formalized and increasingly multilateral or regional in orientation, as well as more ambitious in terms of the projects undertaken (Vannijnatten, 2009, p. 97).

De prime abord, si cette intensification des activités internationales du Québec dans le domaine environnemental semble démontrer un certain leadership du Québec dans la gouvernance environnementale régionale en Amérique du Nord, qu'en est-il réellement? Alors que les ententes internationales contractées par l'État québécois présupposent pour plusieurs l'établissement d'une politique publique et sa mise en œuvre, peut-on affirmer que celui-ci l'a mis en œuvre de façon concrète? Ces questions, pourtant cruciales tant sur les plans pratique et théorique ne génèrent, pour l'heure, qu'une littérature parcellaire et incomplète, alors que le Québec a développé, au cours des années, un discours fort important sur cette diplomatie verte québécoise. Au surplus, on ne sait pas de façon véritable dans quelle mesure le Québec applique réellement ces différents engagements internationaux et s'il constitue, à cet effet, un partenaire de confiance et respectueux à l'égard de ces engagements adoptés avec une multitude d'États fédérés. Or, la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques nous rappelle les nombreuses difficultés rattachées à cette étape particulière du cycle des politiques publiques (Matland, 1995; O'Toole, 2000; Pressman & Wildavsky, 1984 [1973]; Sabatier & Mazmanian, 1979), et au niveau international, les obstacles dans la mise en œuvre d'ententes internationales sont tout aussi présents (Chayes & Chayes, 1995; Le Prestre, 2005; Mitchell, 2010; Victor et al., 1998). Assurément, le respect de nombreuses ententes ou traités environnementaux internationaux connaît aussi plusieurs difficultés, comme en témoignent par exemple les nombreux cas de surpêche malgré plusieurs régimes internationaux de gestion des ressources halieutiques (Peterson, 1993; Young, 1999), de lutte contre les changements climatiques (Le Prestre, 2005), ou encore de lutte à la déforestation

(Gulbrandsen, 2004). Une participation internationale plus importante du Québec à l'égard de différentes problématiques environnementales ne signifie donc pas d'emblée une mise en œuvre et un respect des engagements du Québec envers ceux-ci.

Dans un contexte où le Québec semble être de plus en plus actif internationalement, il apparaît opportun d'analyser le respect de ses engagements internationaux afin d'aller au-delà du discours politique développé sur cette question par les gouvernants et d'offrir un portrait plus juste de l'effectivité de la mise en œuvre dans l'activité paradiplomatie transfrontalière et régionale québécoise.

Ainsi, cette recherche s'intéresse aux activités internationales du Québec dans le domaine environnemental. Elle vise à analyser une étape fondamentale trop souvent occultée de l'analyse des politiques publiques et des engagements internationaux du Québec, soit la mise en œuvre. Utilisant en complémentarité les approches liées à la paradiplomatie, à la littérature sur la mise en œuvre et au respect des engagements internationaux, nous vous présentons une étude comparée portant sur les processus de mise en œuvre de trois engagements internationaux du Québec dans le domaine de l'environnement dans l'espace nord-américain. L'utilisation intégrée de ces trois approches et les cas étudiés permettent ainsi une contribution scientifique et pratique pertinente face à l'analyse des relations internationales du Québec.

Le premier chapitre présente notre cadre théorique, nos questions de recherche ainsi que notre cadre méthodologique. Le chapitre deux est consacré de façon toute particulière à l'étude détaillée de l'historique et de la mise en contexte des relations transfrontalières et nord-américaines du Québec dans le domaine de l'environnement. Quant au chapitre trois, il propose l'analyse de notre première étude de cas, soit le Plan d'action régional de lutte contre le changement climatique de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada. Le chapitre quatre se concentre sur notre deuxième étude de cas, soit la mise en place

du marché de carbone de la *Western Climate Initiative* et la dernière étude de cas est présentée dans le chapitre cinq. Elle traite de l'Entente sur les eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent à travers le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs. Enfin, le chapitre six se consacre à l'analyse et à la discussion des résultats de ces études de cas comparées et permet une réflexion sur l'apport et la pertinence de notre grille d'analyse proposée lors de cette recherche doctorale.

CHAPITRE 1 ENTENTES INTERNATIONALES, MISE EN ŒUVRE ET ACTIVITÉS INTERNATIONALES DU QUÉBEC : CADRES D'ANALYSE ET MÉTHODOLOGIQUE

La question de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec se retrouve à la jonction de la littérature sur la paradiplomatie, de la mise en œuvre des politiques publiques et celle du respect des engagements internationaux, touchant de cette façon aux disciplines des politiques publiques, des relations internationales et du droit international. Certes, si chacun de ces domaines d'étude a permis d'analyser sous un angle distinct certains pans entourant notre problématique de recherche, il reste que l'utilisation en complémentarité de ceux-ci demeure encore aujourd'hui faiblement utilisée.

La littérature sur la paradiplomatie a permis de prendre en considération le rôle de plus en plus important des gouvernements non centraux dans le système international, mais peu de recherches ne se sont attardées à la mise en œuvre concrète de leurs engagements internationaux. En contrepartie, les gouvernements non centraux ont accru de façon substantielle le nombre d'engagements internationaux depuis les vingt dernières années (Friedman, 2009; Vannijnatten, 2006). Il en est de même avec la littérature en relations internationales qui s'est surtout limitée à évoquer l'impact des acteurs infraétatiques et nationaux dans le respect des engagements internationaux sans pour autant analyser en profondeur les facteurs affectant la mise en œuvre concrète de ceux-ci au niveau interne (Jacobson & Weiss, 2000; Putnam, 1988; Victor et al., 1998; Weiss, 1999). Inversement, le caractère intermestique de la gouvernance environnementale et des engagements internationaux en cette matière n'a pas fait l'objet d'une attention particulière dans les recherches sur la mise en œuvre des politiques publiques, et ce, malgré l'accroissement substantiel du nombre d'ententes et d'instruments environnementaux internationaux adoptés dans les

dernières décennies. Enfin, les recherches en droit international ont regardé davantage et surtout du côté de la conformité du droit interne avec les engagements internationaux, alors que le respect et la conformité d'un État à un engagement international vont bien au-delà de l'adoption d'un texte législatif à cet effet. Jacobson et Weiss (2000) sont d'ailleurs clairs à ce propos lorsqu'ils affirment que

[o]ne cannot simply read legislation to determine whether countries are complying. While some claim that most states comply with most international treaties most of the time, there are reasons to believe that national implementation of and compliance with international accords is not only imperfect but often inadequate, and that such implementation as takes place varies significantly among countries (Jacobson & Weiss, 2000, p. 2).

Malgré cette reconnaissance des limites liées à la littérature sur le respect des engagements internationaux, à la paradiplomatie et à la mise en œuvre des politiques publiques, aucune recherche n'a cherché jusqu'à maintenant à pallier à ces lacunes en combinant les cadres d'analyse de ces trois domaines pouvant être considérés comme étant complémentaires. En effet, utilisées conjointement, ceux-ci fournissent une grille d'analyse très intéressante dans le contexte où l'on cherche à analyser le processus de mise en œuvre des engagements internationaux des États fédérés comme le Québec. De même, ils permettent non seulement d'appréhender le processus et les dynamiques des acteurs prenant part à cette étape importante du cycle des politiques publiques sur le plan interne, mais ils permettent d'intégrer les dynamiques internationales qui sont présentes en filigrane. Cela contribue à une compréhension accrue du processus de mise en œuvre des ententes internationales, allant au-delà de la seule conformité au niveau législatif et réglementaire d'une entente donnée.

Ce premier chapitre présente la littérature sur la paradiplomatie, la mise en œuvre des politiques publiques et sur le respect des engagements internationaux, qui sont au cœur de notre cadre d'analyse. Nous regarderons également la complémentarité des cadres d'analyse de ces trois domaines pour répondre à notre objet de recherche. Nous présentons ensuite nos questions de recherche. Notre démarche méthodologique

est ensuite exposée et nous terminons par une présentation des principaux concepts qui seront présents tout au long de cette recherche doctorale.

1.1 La question de l'activité internationale des États fédérés et de la paradiplomatie

La question de la place et du rôle des États fédérés dans le système international pose depuis longtemps de nombreux débats dans la littérature sur les relations internationales. D'abord contestée par les auteurs réalistes qui voyaient dans ce phénomène une anomalie ou une menace à la légitimité internationale de l'État central, l'activité internationale des États fédérés est devenue rapidement une réalité incontournable (Fry, 1998; Hocking, 1994; Paquin, 2004). Le caractère unitaire de l'État dans son action internationale étant ainsi de plus en plus remis en cause, un nouveau concept est apparu pour expliquer la présence d'acteurs subétatiques sur la scène internationale, qui s'est intensifiée à partir des années 1960, soit celui de paradiplomatie (Duchacek, 1990; Michelmann & Soldatos, 1990).

Si certains auteurs abordaient initialement la question des acteurs subétatiques et non étatiques à travers les concepts de transnationalisme et d'interdépendance complexe (Keohane & Nye, 1989 [1977]) ou encore d'acteurs à statut *sovereignty bound/sovereignty free* (Rosenau, 1990), à partir des années 1980, quelques auteurs ont réfléchi sur le phénomène des relations internationales des gouvernements non centraux et ont développé le champ des études paradiplomatiques. Entendue comme l'activité internationale exercée par des gouvernements non centraux, les auteurs associés à ce courant se sont concentrés initialement sur une forme particulière de relations internationales correspondant aux acteurs publics non centraux possédant certaines prérogatives constitutionnelles (Aldecoa & Keating, 1999; Brown & Fry, 1993; Duchacek, 1990; Paquin, 2004).

Cette approche a certes permis d'élargir notre compréhension des relations internationales contemporaines en intégrant une plus large variété d'acteurs dans la

sphère internationale, mais il reste que le concept même de *paradiplomatie* demeure sujet à débat et ne fait pas consensus dans la littérature sur l'activité internationale des régions et États fédérés (Aguirre, 1999; Criekemans, 2010; Hocking, 1995). Ainsi, nous présenterons ici l'émergence de ce concept et y analyserons par la suite ses apports et ses limites à la lumière des relations transfrontalières et régionales nord-américaines dans une perspective environnementale.

1.1.1 Évolution de la littérature sur la paradiplomatie

Initialement apparu au sein des États fédéraux, le phénomène paradiplomatique s'est développé dans un contexte d'éclatement et de multiplication des centres de pouvoirs au niveau international, traditionnellement réservé aux États centraux (Craven, 1993; Duchacek, 1990). En effet, la vision même de la souveraineté et de l'unicité de l'État – souvent associée à l'État westphalien – pose un dilemme réel dans un contexte de fédéralisme, puisque cette dernière se trouve à être divisée entre des paliers de gouvernement selon les pouvoirs leur étant conférés. Ceci est encore plus vrai dans un contexte de mondialisation où la souveraineté de l'État traditionnel est de plus en plus remise en cause, comme l'exposent Fossum et Roussel :

In the globalization story, the weakening of the state's external sovereignty is understood to be amplified by increased contestation over its internal sovereignty by increasingly assertive regions and other subunits. Such fissiparous vertical developments interact with, and are reinforced by, the horizontal pressures that emanate from states being more closely tied together under supranational arrangements, and through the broad patterns of interweaving and interdependence of globalization (2011, pp. 782-783).

De ce fait, le développement paradiplomatique demeure encore aujourd'hui une question sensible pour plusieurs États fédéraux qui voient dans ce phénomène une menace potentielle dans l'exercice de leur politique étrangère (Aldecoa & Keating, 1999; L. Bernier, 1996; Hocking, 1993a; Paquin, 2005; Wheare, 1967).

Le phénomène paradiplomatique en soi n'est pas nouveau. D'abord, si ce phénomène

s'est étendu au sein de systèmes fédéraux, à compter des années 1960, d'autres acteurs, tels que les collectivités locales, les villes et les régions, ont également élargi leur spectre d'action et développé des relations internationales (Brown & Fry, 1993; Paquin, 2004, p. 101). Ceci s'explique en grande partie par le fait qu'à partir de ces années, on assiste à une diversification de l'ordre du jour international qui entre de plus en plus dans les champs de compétence des gouvernements non centraux. Les relations internationales sont ainsi de plus en plus marquées par les questions de santé publique, de commerce, d'environnement, de culture, de transport, de tourisme, etc., des compétences relevant très souvent des entités subétatiques (Aldecoa & Keating, 1999; Paquin, 2004, p. 55). À partir de ce moment, plusieurs villes, régions et États fédérés développent des stratégies de développement international, que ce soit par des moyens tels que le jumelage, les missions économiques ou les regroupements de gouvernements locaux et régionaux par exemple (Fry, 1998, 2009; Marin, 2006; Paquin, 2004).

C'est donc dans ce contexte d'éclatement de l'ordre du jour international et des acteurs présents sur cette scène qu'émergent les recherches sur le phénomène paradiplomatique, qui se sont, depuis, considérablement accrues (Aldecoa & Keating, 1999; L. Bernier, 1999; Brown & Fry, 1993; Hocking, 1993a; Michelmann & Soldatos, 1990; Stein & Turkewitsch, 2008). Si certains auteurs ont vu en ce concept la fin des territoires et des États centraux (Badie cité dans Aldecoa & Keating, 1999, p. 2), d'autres auteurs, moins radicaux, y ont vu le reflet de la transnationalisation et de l'avènement de nouveaux acteurs dans le système international (Aldecoa & Keating, 1999; Fry, 1998).

Pour Panayotis Soldatos à qui l'on attribue généralement l'invention du concept, la paradiplomatie serait définie comme l'action directe et autonome des États fédérés dans des activités internationales leur étant propre (Michelmann & Soldatos, 1990, p. 37). Cette définition demeure assez large et sous-tend une certaine autonomie des entités subétatiques par rapport aux autorités centrales. Dans le même ordre d'idées, Ivo Duchacek estime que la paradiplomatie touche désormais une variété de secteurs

et vise, à l'instar de la politique étrangère des États centraux, à promouvoir les intérêts globaux et spécifiques des États non centraux, tout en favorisant la coopération et la prévisibilité des relations actuelles et futures de ceux-ci :

[t]here is, conceptually, no real difference between the goals of paradiplomacy and traditional diplomacy: the aim is to negotiate and implement an agreement based on conditional mutuality. Both sides pledge a certain mode of future behaviour on the condition that the opposite side act in accordance with its promise (1990, p. 16).

De même, pour Duchacek, la paradiplomatie se décline en quatre grandes formes, soit la microdiplomatie régionale transfrontalière, la microdiplomatie transrégionale, la paradiplomatie globale et la protodiplomatie³ (Duchacek, 1986). Chacune de ses formes s'inscrivent dans des contextes et des réalités spécifiques, et cette typologie offre ainsi l'avantage de mettre en lumière la variété d'actions paradiplomatiques possibles.

D'autres auteurs, quant à eux, présentent le concept de paradiplomatie comme un phénomène assez différent de la diplomatie traditionnelle des États. Pour Keating notamment, la paradiplomatie serait plus spécifique et ciblée, opportuniste et expérimentale (Aldecoa & Keating, 1999, p. 11). Toutefois, il semble aujourd'hui que cette vision demeure quelque peu réductrice, comme l'atteste notamment le déploiement des activités des États fédérés au niveau transfrontalier entre le Canada et les États-Unis. Par exemple, l'approfondissement des relations au sein d'organisations multilatérales telles que la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada nous montre une certaine forme d'institutionnalisation de la coopération internationale des entités fédérées, que l'activité internationale des États fédérés touche désormais une variété de secteurs, et qu'elle peut à la fois être complémentaire, en concurrence ou en duplication face à la politique étrangère de l'État central, ce qui pose un défi en terme de cohésion sur la scène intérieure et internationale (Crikemans, 2010; Duchacek, 1990; Hocking, 1993a; Vengroff & Rich, 2004).

³ Pour plus de détails, voir également Paquin (2004).

Rapidement, la paradiplomatie fait l'objet de plusieurs débats liés notamment au choix terminologique associé aux relations internationales des gouvernements non centraux, certains jugeant le terme comme étant insatisfaisant et inadéquat dans la définition même des activités internationales de ceux-ci (Aguirre, 1999; Hocking, 1995). Hocking, pour qui l'action internationale des gouvernements non centraux prend racine dans le fait que l'on assiste désormais à un élargissement des enjeux de politique étrangère dans les champs de compétences traditionnels des autorités gouvernementales subétatiques (Hocking, 1993a, p. 3), la distinction ou la séparation entre la diplomatie de l'État central et celle des entités subétatiques que sous-tend le concept de paradiplomatie ne correspond pas à la réalité entremêlée des relations internationales contemporaines. Au contraire, pour lui, l'action internationale des entités subétatiques s'inscrit davantage dans un contexte de diplomatie à niveaux multiples où les acteurs gouvernementaux interviennent en fonction de leurs intérêts et capacités (Hocking, 1993a). Cette vision est également partagée par David Criekemans, qui voit le concept de paradiplomatie comme étant dépassé, et qui affirme qu'un certain malaise persiste dans la communauté de chercheurs sur la connotation de cette diplomatie –*parallèle* : « Some scholars are not fond of the term paradiplomacy because it suggests an element of conflict between national and sub-national policy levels, and implicitly presumes 'incompatible interests' » (Criekemans, 2010, p. 1). Il ajoute même que la vision contemporaine que l'on doit avoir de la diplomatie doit être plus large que le seul exercice de la politique étrangère par un seul acteur central :

Diplomacy should not be approached as a segmented process of the different actors within a state, but rather as a system in which the different actors within a state are entangled, both inside and outside their national settings, in embracing a diversity of interests: a multi-layered diplomacy (2010, pp. 1-2).

Malgré tout, bien que le concept de diplomatie à niveaux multiples (*multi-layered diplomacy*) soit de plus en plus utilisé dans la littérature sur les relations internationales des États fédérés et qu'elle permette de mettre en lumière la complexité de la diplomatie contemporaine (Criekemans, 2010; Fry, 1998; Hocking,

1993b; McMillan, 2012), elle n'offre cependant pas d'explication au développement autonome d'engagements internationaux effectués par des États fédérés (Paquin, 2004). Il reste donc que le concept de paradiplomatie demeure encore fortement utilisé par les spécialistes. Au surplus, ces concepts sont très souvent utilisés de façon interchangeable par les chercheurs de ce domaine d'études.

Ainsi, malgré certaines divergences quant à la définition et à la portée de ce concept, les chercheurs s'entendent sur le fait que le concept de paradiplomatie renvoie aux relations internationales directes et indirectes développées de façon distincte et autonome par les gouvernements non centraux ou autres entités subétatiques, dans l'objectif de promouvoir leurs intérêts généraux ou spécifiques à l'échelle internationale.

Pour Paquin, cinq variables explicatives permettent de cerner l'émergence du phénomène paradiplomatique dans le monde. Pour commencer, la mondialisation et la crise de l'État-nation constituent une première variable à considérer. Les gouvernements non centraux développent des relations internationales afin de « favoriser leurs exportations, mais aussi [...] d'attirer les investissements étrangers » (Paquin, 2005, p. 132). La deuxième variable concerne les processus d'intégration régionale (comme l'ALENA ou encore l'UE) et d'internationalisation (avec l'OMC par exemple) qui ont un impact direct sur les champs de compétences des gouvernements non centraux. En effet, avec la diversification de l'ordre du jour international et la prise en compte d'enjeux liés notamment à l'environnement dans les différents forums internationaux, les gouvernements non centraux sont appelés à être de plus en plus actifs sur ces questions touchant leurs compétences constitutionnelles et favorise du coup le développement de relations internationales par ces derniers à l'égard de ces enjeux. Une troisième variable exposée par Paquin relève de l'identité et du nationalisme présent chez certains acteurs paradiplomatiques comme le Québec ou encore la Catalogne, la Flandre ou l'Écosse. La valorisation de l'identité particulière ou d'un sentiment nationaliste peut pousser certaines entités fédérées à établir des politiques extérieures, en vue de valoriser la croissance du

sentiment national au sein de cet État ou région. De même, Paquin voit dans le régime politique une quatrième variable à considérer, surtout dans le cadre d'un régime fédéral où il y a une séparation des pouvoirs entre différents paliers de gouvernement et où la marge de manœuvre attribuée aux États fédérés offre un potentiel important dans une perspective internationale. Finalement, la personnalité des décideurs constitue une autre variable significative dans l'émergence et l'intensification du phénomène paradiplomatique (Paquin, 2005).

Bref, ces cinq variables permettent ainsi de mettre en lumière l'intensification de ce phénomène au cours des dernières décennies, mais aussi de proposer certaines pistes explicatives quant au développement accéléré et plus important chez certains gouvernements non centraux en particulier, comme le Québec.

Tableau 1-1 Variables associées au développement du phénomène paradiplomatique

- | |
|--|
| 1. Mondialisation et crise de l'État-nation |
| 2. Internationalisation et intégration régionale |
| 3. Nationalisme et identité |
| 4. Régime politique |
| 5. Personnalité des décideurs |

Source : tiré de Paquin, Stéphane (2005). «Les actions extérieures des entités subétatiques: quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales?», Revue internationale de politique comparée, vol. 12, no 2, p.129-142.

En Amérique du Nord, la littérature sur la paradiplomatie s'est beaucoup développée autour du cas du Québec, ce dernier étant considéré par plusieurs auteurs comme étant l'un des acteurs paradiplomatiques les plus actifs de la planète (Allan & Vengroff, 2012; Balthazar, 2003 [1994]; Fry, 2004; Paquin, 2004). En effet, comme l'explique Paquin (2011) :

[L]e gouvernement du Québec déploie une paradiplomatie identitaire de forte intensité dont l'objectif fondamental est le renforcement ou la construction de la nation québécoise. [...] Le dessein de la politique internationale au Québec est de favoriser le développement de la nation québécoise en plus de chercher à faire reconnaître le Québec comme nation au plan international. La distinction est importante, car le Québec tend ainsi dans ses activités internationales à être très institutionnalisé, autrement dit, il cherche à imiter, à une plus petite échelle, le degré d'institutionnalisation des États souverains (Paquin, 2011, p. 250).

Cependant, un certain nombre de chercheurs s'est aussi intéressé au phénomène paradiplomatique au sein d'autres États fédérés nord-américains. Dehousse (1989) avait notamment souligné que le facteur culturel - ou l'asymétrie d'intérêt - permettait d'expliquer la variabilité de l'action internationale du Québec par rapport aux autres provinces canadiennes. D'autres auteurs dont Y. Bernier et Thérien (1994), L. Bélanger (1994) ainsi que Brown et Groen (1994) vont par la suite pousser cette réflexion encore plus loin en analysant de façon détaillée les dynamiques permettant de comprendre le comportement international des provinces canadiennes et leurs points de divergence et de convergence à l'égard des enjeux commerciaux et culturels. Plus récemment, Allan et Vengroff (2012) ont aussi noté que l'ensemble des provinces canadiennes et des États américains ont, à divers degrés, développé certaines formes de paradiplomatie au cours des dernières décennies, bien que leur intensité demeure très variables. Dymont (1996, 2001) s'est quant à lui intéressé de façon plus spécifique aux relations internationales développées par l'Ontario depuis 1945 et y a observé la très faible institutionnalisation des relations internationales de cette province contrairement au Québec. Quelques auteurs se sont aussi concentrés davantage sur le développement de relations transfrontalières entre les provinces canadiennes et les États américains dont Selin et Vandever (2005), Tomblin et Colgan (2004), Vannijnatten (2006) et Abgrall (2005a), sans oublier les travaux de Fry (1998, 2009) et plus récemment de MacMillan (2012) qui ont quant à eux observé le développement paradiplomatique au sein d'une variété d'États américains sur les questions économiques et commerciales⁴.

⁴ Comme le chapitre 2 de la présente thèse s'attarde de façon toute particulière sur le contexte d'émergence des relations internationales du Québec et de la paradiplomatie environnementale

Ainsi, la littérature sur la paradiplomatie en Amérique du Nord s'est surtout concentrée dans les secteurs de l'investissement direct étranger, du commerce et du nationalisme (Allan & Vengroff, 2012; Brown & Fry, 1993; Duchacek, 1990; Fry, 1998; Hocking, 2000; Kukucha, 2008; McMillan, 2012; Michelmann & Soldatos, 1990; Paquin, 2005; Vengroff & Rich, 2004). De même, bien que de plus en plus de chercheurs et d'acteurs reconnaissent le rôle que les États fédérés ont à jouer dans la régulation des enjeux environnementaux, peu d'entre eux se sont penchés sur la question en Amérique du Nord (Bruyninckx, Happaerts, & Van den Brande, 2012; Chaloux, 2009; Mingus, 2006; Selin & Vandever, 2009; Tomblin & Colgan, 2004; Vannijnatten, 2006). La prochaine section nous permet d'observer les apports et les limites de la paradiplomatie dans le développement des relations transfrontalières nord-américaines.

1.1.2 Apports et limites de la paradiplomatie

L'un des apports intéressants de la paradiplomatie réside dans le fait que ce cadre d'analyse permet d'observer comment les acteurs étatiques non centraux ont développé diverses techniques d'influence, flexibles et ouvertes, dans un contexte où, en vertu de certains principes du droit international, on accorde à l'État central le monopole de la représentation internationale. La paradiplomatie, à l'instar d'autres théories rattachées à la gouvernance qui ont émergé au cours de la même période (gouvernance à paliers multiples, gouvernance en réseaux, etc.), permet d'ouvrir sur le développement de *soft law* (Djelic & Sahlin-Andersson, 2006), ainsi que de la place des idées, des normes et des valeurs dans l'établissement de relations internationales au sein des gouvernements non centraux (Fry, 1998; Paquin, 2005; Selin & Vandever, 2009). Au surplus, elle permet d'observer le rôle significatif de ces acteurs dans la sphère internationale dans un contexte post-westphalien

québécoise, nous avons fait le choix de ne pas traiter en détail dans cette section des auteurs ayant abordé la question de la paradiplomatie québécoise.

(Criekemans, 2010; Duchacek, 1990; Fry, 1998; Hocking, 1993a; Michelmann & Soldatos, 1990; Paquin, 2004). En d'autres termes, la paradiplomatie a ainsi permis de mettre en lumière le rôle joué par d'autres acteurs partageant de façon effective la souveraineté avec l'État central, et ainsi de poser une réflexion sur la transnationalisation du monde (Fry, 1998; Paquin, 2004), comme l'explique Abbott relativement à l'émergence d'une gouvernance internationale :

international politics has begun to experience a "participatory revolution" in which individuals, nongovernmental organizations (NGOs), and other sub-state actors are coming to play -and are seen as appropriately playing-increasingly significant direct roles in international governance (Abbott, 1996, p. 989).

Aussi, alors que certaines des critiques associées au concept de paradiplomatie préfèrent l'utilisation du concept de diplomatie à niveaux multiples, il s'avère que pour cette recherche, le concept de paradiplomatie conserve toujours sa pertinence lorsque l'on réfère à des éléments de politique étrangère d'une entité subétatique désirant se distinguer, voire se distancier des politiques de l'État central, comme c'est le cas actuellement à l'égard de plusieurs enjeux relatifs aux questions environnementales, telles que les changements climatiques (Chaloux & Séguin, 2012). La paradiplomatie permet ainsi de se concentrer sur les États fédérés en tant qu'acteur à part entière dans la gouvernance environnementale nord-américaine.

Toutefois, si la littérature sur la paradiplomatie propose des éléments d'analyse utiles, certaines lacunes et limites ont été observées, auxquelles notre recherche cherche à répondre, du moins en partie. D'abord, sur le plan environnemental, bien que certains auteurs explorent le phénomène paradiplomatique en tant que politiques concurrentes ou même opposées à l'action internationale de leur État central, peu d'études analysent la remise en question que cela pose quant au système international actuel. Cette recherche offre ainsi un éclairage à cet égard en proposant une analyse mettant en lumière la pertinence de ces acteurs dans la gouvernance environnementale transfrontalière et internationale.

De même, si la littérature sur la paradiplomatie permet d'observer les liens et de comprendre l'avènement de ceux-ci entre États fédérés, reste qu'elle ne peut être utilisée seule pour comprendre la problématique qui nous concerne. En effet, celle-ci demeure muette quant à la pérennisation et l'institutionnalisation des liens internationaux développés entre les entités fédérées, et le champ associé à la paradiplomatie ne permet pas de regarder du côté de la mise en œuvre des différentes ententes conclues dans le contexte environnemental nord-américain et d'y observer l'effectivité de cette paradiplomatie environnementale. Il faut donc utiliser des éléments provenant de cadres d'analyse additionnels, tels que ceux sont présentés dans les sections suivantes.

1.2 La mise en œuvre des politiques publiques

La littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques, quant à elle, fournit une grille d'analyse très intéressante dans un contexte où l'on cherche à analyser le processus de mise en œuvre des engagements internationaux des États fédérés comme le Québec. En effet, cette littérature permet de comprendre le processus et les dynamiques des acteurs prenant part à cette étape importante du cycle des politiques publiques, et, du coup, d'évaluer la mise en œuvre des ententes internationales en allant au-delà de sa seule conformité législative et réglementaire, puisque, comme le rappelle Bernier (1999), « [i]l est illusoire de penser que les politiques publiques fonctionnent parce que des lois sont adoptées » (p. 110). Or, celle-ci a souvent été, dans la littérature sur le respect des engagements internationaux, l'une des seules façons d'évaluer la conformité d'un État au droit international (Weiss, 1999, p. 1562). La présente section résume ainsi la littérature sur cette étape particulière qui inspire également notre cadre d'analyse.

1.2.1 Évolution de la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques

La littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques s'inscrit dans le champ plus large de l'analyse des politiques publiques, qui émerge à compter des années 1930 (Birkland, 2001; Duran, 2010; Howlett, Ramesh, & Perl, 2009). Dans cette volonté de rationaliser et de comprendre les politiques publiques, l'on cherche alors à construire des modèles permettant de mieux saisir la complexité de l'action publique et de cette volonté naît ce qui deviendra l'une des approches les plus connues, soit l'approche séquentielle⁵. La mise en œuvre était considérée alors comme une étape particulière du cycle des politiques publiques, comprenant plusieurs étapes distinctes et étanches où évoluaient une politique publique, comprenant notamment la mise à l'ordre du jour, la formulation des solutions possibles, la prise de décision, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique (L. Bernier & Lachapelle, 2010; M. Hill & Hupe, 2009, [2002]).

Cependant, il faut attendre le début des années 1970 avant que n'émergent de façon plus substantielle les travaux sur la mise en œuvre des politiques publiques. Auparavant, la littérature était beaucoup plus parcellaire, le centre d'intérêt principal consistant en l'analyse du processus décisionnel⁶. Au surplus, une perception erronée – telle que véhiculée par les courants bureaucratiques wébériens et les écoles classiques en administration publique – a longtemps persisté à l'effet que la mise en

⁵ Si Harold Lasswell est le premier à avoir développé une telle approche en 1956, d'autres auteurs dont Brewer (1974), Jones (1970) et Anderson (1975) proposeront également des grilles similaires où l'on déconstruit l'action publique en étapes – ou séquences – où interviennent certaines actions et acteurs particuliers. Le modèle que l'on utilise désormais se trouve quant à lui à être un hybride entre les modèles proposés par Jones et Anderson, où le cycle des politiques publiques se trouve à se subdiviser en cinq phases : l'émergence (ou ce que l'on nomme communément la mise à l'agenda), la formulation des solutions, la prise de décision, la mise en œuvre de la solution et l'évaluation de la politique (Bernier et Lachapelle, 2010 ; Hassenteufel, 2008).

⁶ On peut penser notamment aux débats qui ont cours entre les auteurs de la rationalité limitée (Simon, 1997 [1947]), de l'incrémentalisme (Lindblom, 1959), du garbage-can model (Cohen, March et Olsen, 1972), du Public Choice (Downs, 1957 ; Olson, 1971), qui occupent l'avant-scène des débats en analyse des politiques publiques.

œuvre n'était qu'une étape sans friction où l'administration publique mettait en œuvre, de façon neutre et impartiale, les politiques décidées par le corps politique (Birkland, 2001; Hassenteufel, 2008; Howlett et al., 2009; Mercier, 2002; Pülzl & Treib, 2007; Rouleau, 2010). C'était d'ailleurs l'un des souhaits de Woodrow Wilson, l'un des pères fondateurs de la science administrative, de voir une administration publique neutre et subordonnée par rapport aux volontés du législateur (Rosanvallon, 2008; Wilson, 1887).

À compter des années 1970 toutefois, une première génération de recherche se développe sur les questions de la mise en œuvre des politiques publiques, grâce notamment aux travaux précurseurs de Pressman et Wildavsky (1984 [1973]) et de Erwin Hargrove (1975) et qui seront par la suite qualifiés d'approche *top-down*. Ces auteurs ont contribué à mettre en évidence les écarts importants entre les objectifs prévus et la mise en œuvre sur le terrain et ont ainsi permis d'observer l'inadéquation des présupposés relatifs à la mise en œuvre sans friction des politiques publiques (Demir, 2009; Schofield, 2001). Leurs ouvrages, s'intitulant respectivement *Implementation*⁷ et *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy*, ont permis de lancer les recherches et de démontrer la pertinence de la recherche sur cette phase particulière du cycle des politiques publiques, celle-ci constituant la clef de voûte de l'action publique de l'État, puisque, pour reprendre les propos de Bernier, « [l]e discours n'est que paroles sans sa mise en œuvre » (2010, p. 258).

Ainsi, Pressman et Wildavsky vont mettre en exergue les difficultés de mise en œuvre associées à la multitude d'acteurs intervenant entre la prise de décision et l'étape de la mise en œuvre. Pour eux, le fait qu'il existe un nombre substantiel d'intermédiaires entre le sommet de la décision et les acteurs de la mise en œuvre a fait en sorte de

⁷ Le titre au long de l'ouvrage de Pressman et Wildavsky s'intitule *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland : Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*.

compromettre la réalisation des objectifs de la politique analysée, puisque des distorsions apparaissent à chaque niveau intermédiaire de mise en œuvre et que cette multiplicité d'échelons administratifs entraîne aussi des retards d'exécution (Pressman & Wildavsky, 1984 [1973]). Moins pessimistes que leurs collègues, Mazmanian et Sabatier vont proposer ensuite un modèle d'analyse de la mise en œuvre plus englobant. Selon eux, une politique publique peut adéquatement être mise en œuvre sous certaines conditions ou facteurs, répertoriés en trois grandes familles, soit les facteurs associés à la résolubilité du problème (tels que l'existence d'une théorie causale adéquate, le type et le niveau de changement requis pour répondre au problème, les particularités des groupes ciblés, etc.), la capacité de la décision politique à guider et orienter la mise en œuvre (ce qui inclut des facteurs comme la clarté des objectifs, la définition claire des personnes responsables, le respect de la ligne hiérarchique, etc.) et des variables extérieures à la politique en elle-même (comme par exemple l'appui des groupes intéressés, les conditions socio-économiques, etc.) (Mazmanian & Sabatier, 1983; Sabatier, 1986). Enfin, Hassenteufel regroupera les différents facteurs de distorsions présentés par l'approche top-down en six grands facteurs : 1) Le contenu de la décision, 2) les moyens de la mise en œuvre, 3) les structures organisationnelles, 4) le comportement des fonctionnaires, 5) l'attitude des publics cibles et 6) le contexte de mise en œuvre (Hassenteufel, 2008).

Ainsi, pour les auteurs appartenant à la première génération de recherche, la mise en œuvre correspond essentiellement de l'étape où l'on transmet la décision et la volonté politique en actions concrètes permettant la réalisation des objectifs fixés (Mazmanian & Sabatier, 1983; Pressman & Wildavsky, 1984 [1973]). Cette définition perçoit la mise en œuvre comme étant d'abord et surtout une chaîne de commandement, où la mise en œuvre effective d'une politique publique découle du respect ou non de cette chaîne (M. Hill & Hupe, 2009, [2002]; Howlett et al., 2009).

Ces premières études sont alors davantage des études de cas centrées sur des politiques particulières (Bardach, 1977; Goggin, Bowman, Lester, & O'Toole, 1990; Howlett et al., 2009; Van Meter & Van Horn, 1975). Selon Schofield, l'un des présupposés importants de cette première génération concerne le fait que ces auteurs considéraient que la mise en œuvre était un processus rationnel et linéaire, et qu'il y avait une séparation claire entre le politique et l'administration publique, à l'instar des débats ayant cours en Administration publique pendant la même période (Schofield, 2001, p. 249). De ce fait, de cette première génération naît un débat très important dans la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques et qui aboutit à la deuxième génération de littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques.

Alors que la première génération cherchait à développer un éventail de variables ou de conditions permettant d'évaluer l'effectivité de la mise en œuvre des politiques publiques, la deuxième génération de recherche qui émerge au cours de cette période conteste cette vision par le haut, qui se concentre majoritairement sur les acteurs au cœur de la décision crée un biais et minimise le rôle des acteurs qui sont au centre de la mise en œuvre, ces *streetlevel bureaucrats* (Lipsky, 1980). En effet, ces derniers estiment que la première génération de recherche ne tient pas en compte plusieurs facettes de la réalité de la mise en œuvre, et que celle-ci doit aussi être analysée selon un processus « d'interaction et de négociation, qui se déroule dans le temps, entre ceux qui cherchent à mettre en œuvre de façon effective une politique et ceux sur lesquels l'action dépend » (Barrett & Fudge, 1981). On appelle alors cette approche *bottom-up*, qui se concentre sur les acteurs au bas de la pyramide dans la facilitation, la modification ou même le blocage de certaines politiques décidées au sommet (Hassenteufel, 2008; Matland, 1995; Sabatier, 1986; Winter, 2003). Les approches bottom-up signifient donc une analyse partant des acteurs qui interagissent au niveau opérationnel sur un problème particulier.

Avec une telle approche, les étapes séquentielles de prises de décision perdent de leur raison d'être, puisque l'on reconnaît que les acteurs administratifs peuvent souvent

intervenir à la fois dans les phases de formulation et de mise en œuvre. L'accent est désormais mis sur les stratégies poursuivies par différents acteurs afin d'atteindre leurs objectifs (Sabatier, 1986, p. 22) et sur le contexte à l'intérieur duquel évoluent les politiques (Matland, 1995, p. 149). Cette approche met également en exergue le conflit entre l'objectif de la politique et les intérêts personnels, ainsi que celui de négociations continuelles entre une multitude d'acteurs (Hassenteufel, 2008, p. 100).

Même si elles ont permis initialement de faire proliférer les recherches sur la question de la mise en œuvre, les débats qui ont émergé entre ces deux générations de recherche vont perdurer et conduire les chercheurs à se désintéresser de ces débats, et à rendre ceux-ci « stériles », chacune des approches restant campée sur ses propres positions (O'Toole, 2000; Saetren, 2005). Winter affirme d'ailleurs à ce propos que : « The *top-down* and *bottom-up* perspectives were useful in drawing attention to the fact that both top and bottom play important roles in the implementation process, but in the long run the battle between the two approaches was not fruitful » (Winter, 2006, p. 154).

En dépit d'une certaine cristallisation de ces débats au cours des années 1980, certains chercheurs se lancent néanmoins dans de nouvelles propositions de réflexion relativement à la recherche sur la mise en œuvre des politiques publiques au début des années 1990. Une nouvelle génération apparaît et revitalise, dans une certaine mesure, les recherches sur la question en tentant de dépasser les débats entre les approches *top-down* et *bottom-up* en proposant des théories plus englobantes sur l'analyse de la mise en œuvre⁸ (M. Hill & Hupe, 2009, [2002]). On cherche alors à

⁸ Il demeure toutefois important de noter ici que les auteurs ne s'entendent pas tous sur ce qu'ils considèrent comme étant la recherche de troisième génération. Certains auteurs définissent uniquement la troisième génération de façon plus restrictive, comme étant une démarche axée sur la scientificité et la réponse à une hypothèse précise (Goggin *et al*, 1990 ; DeLeon et DeLeon, 2002) alors que d'autres l'abordent de façon plus large, en intégrant les différentes approches cherchant à développer des théories synthèses intégrant les arguments forts des débats précédents (Howlett, Ramesh et Perl, 2009 ; Birkland, 2001 ; Conteh, 2011). Pour notre part, nous voyons cette dernière comme étant les tentatives de synthèse qui se sont développées afin de répondre aux forces et faiblesses des générations précédentes, incluant les *contingency theories*, tels que les travaux de Matland et Sabatier.

développer des modèles de synthèse sur la mise en œuvre et dans cette troisième génération se trouvent donc des travaux sur les coalitions plaidantes (l'Advocacy Coalition Framework (ACF)), développé par Sabatier en 1986 et explicité ensuite par Sabatier et Jenkins-Smith (1993)⁹, qui permet notamment de mieux comprendre les changements dans l'action publique, mais qui ne permet pas d'analyser en substance la mise en œuvre d'une politique publique particulière (Cairney, 2012), l'approche proposée par Goggin *et al.*, appelant à une méthode plus « scientifique » d'analyse de la mise en œuvre (Goggin *et al.*, 1990; M. Hill & Hupe, 2009, [2002]), et le modèle d'ambiguïté/conflit de Matland (1995) (Birkland, 2001).

En plus de chercher à réconcilier certaines forces de chacune des générations antérieures, la troisième génération de recherches cherche à intégrer d'autres dimensions à leur analyse, telles que l'étude des instruments de politique, des coalitions d'acteurs ainsi que les *policy design* (L. Bernier, 2010; Birkland, 2001). Cependant, cet appel à une plus grande scientificité, lancée notamment par Goggin *et al.* ne permet pas de conduire à des théories générales, tel que souhaité initialement (DeLeon, 1999; O'Toole, 2000), puisque, comme l'explique O'Toole, l'analyse de la mise en œuvre nécessite la prise en compte de plusieurs variables et d'éléments contextuels limitant l'utilisation d'un modèle théorique particulier :

One of the major substantive impediments to a more effective theory – practice connection, as explained earlier, is the sheer complexity of the world of implementation. This complexity manifests itself in synthetic theoretical arguments that incorporate an array of variables. Even if valid,

⁹ De façon plus particulière, Sabatier et Jenkins-Smith vont notamment populariser le modèle des coalitions plaidantes, qui s'intéresse aux changements qui s'opèrent au niveau de l'action publique en partant de coalitions d'acteurs. Selon ce modèle, les acteurs sont regroupés en sous-systèmes de politiques publiques selon un enjeu donné, à l'intérieur duquel se trouve des coalitions plaidantes (comprenant des acteurs provenant de différentes sphères (politiciens, fonctionnaires, parties prenantes, experts, etc.) et qui interviennent directement ou indirectement dans la décision politique), qui partagent des valeurs et croyances analogues (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993). Les changements de politiques publiques s'opèrent par un processus d'apprentissage résultant d'un dialogue entre les coalitions qui mènent, à terme, à une modification des croyances des acteurs au sein d'une des coalitions : « [L'ACF] uses the concept of a belief system as the template on which change is measured, both with respect to the beliefs of different coalitions and the actual content of public policy » (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993, p. 55).

such complicated explanations impose serious obstacles to practical problem solving.

An important reason has to do with the typical form taken by theoretical propositions. For a theory incorporating, say, 15 independent variables, the typical propositional form includes statements such as: more of variable x increases the likelihood of implementation success, *ceteris paribus*. But in the real world, other things are virtually never equal, and implementation managers simply cannot hold the relevant range of other variables constant (O'Toole, 2004, p. 325).

Ainsi, les débats dans la littérature sur la mise en œuvre persistent et les recherches sur celle-ci restent ainsi davantage marquées par les études de cas. Comme l'expliquent Pülzl et Treib :

implementation research has been characterized by a lack of cumulation. For a long time, constructive cumulative research was impeded by the fundamental clash between top-down and bottom-up scholars. [...] This problem also persists after synthesizing or hybrid theories had tried to bridge the gap between these approaches (Pülzl & Treib, 2007, p. 102).

En fait, les débats – jugés stériles par certains - auraient de ce fait poussé les chercheurs vers d'autres champs de recherche et vers des champs disciplinaires connexes moins contraints par les visions restrictives de ces approches (Lester et Goggin cités dans DeLeon & DeLeon, 2002; O'Toole, 2000; Pülzl & Treib, 2007; Saetren, 2005).

De ce fait, la littérature sur la mise en œuvre s'élargit peu à peu pour tenir en compte d'autres aspects de la littérature en politique publique, qui touchent également à la mise en œuvre, telle que la littérature sur la gouvernance¹⁰ (Conteh, 2011; M. Hill &

¹⁰ Il existe une pluralité de définitions relatives à la gouvernance. Ce concept peut cependant, de façon plus large, être défini comme étant un processus collectif de décision et de mise en œuvre d'actions publiques entre l'État et les acteurs non étatiques. Kooiman affirme d'ailleurs que « [t]he essence of the argument is that governance of and in modern societies is a mix of all kinds of governing efforts by all manner of social-political actors, public as well as private; occurring between them at different levels, in different governance modes and orders » (Kooiman, 2003, p. 3)

Hupe, 2009, [2002]; O'Toole, 2000; Saetren, 2005), les instruments¹¹ (L. Bernier, 2010; Lascoumes & Le Galès, 2005), les réseaux¹² (Garon & Dufour, 2010; Hassenteufel, 2008), la logique multi-acteurs (O'Toole, 2000), les approches démocratiques ou délibératives (L. Bernier, 2010; L. Côté & Lévesque, 2009; DeLeon & DeLeon, 2002; M. Hill & Hupe, 2009, [2002]), et j'en passe. Pour O'Toole, la recherche sur la mise en œuvre est bien vivante et dynamique et a simplement suivi d'autres sentiers, où se chevauchent, vivent en parallèle et évoluent différents modèles et cadres d'analyse de la mise en œuvre, qui vont au-delà de l'analyse en silos liée à l'approche séquentielle (O'Toole, 2000; Sabatier, 2005).

1.2.2 Apports et limites de la littérature sur la mise en œuvre

Prise globalement, la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques nous a permis de faire ressortir des éléments forts pertinents ainsi que ses limites pour notre recherche. En premier lieu, il convient de noter que l'utilisation de cette littérature permet d'offrir une analyse en profondeur du comportement du Québec à l'égard de l'implantation d'une politique publique donnée, et dans ce cas, d'un engagement international dans le domaine environnemental. Elle permet de faire ressortir les processus et les dynamiques propres au Québec permettant d'analyser dans quelle mesure le Québec souscrit aux engagements internationaux qu'il contracte, en regardant à la fois du côté des autorités gouvernementales (en analysant notamment le

¹¹ La littérature s'est de plus en plus intéressée à la relation entre les instruments de politique publique (et donc la phase de formulation et décision) choisis et leur mise en œuvre. Howlett et Ramesh définissent les instruments de politiques publiques comme étant « the actual means or devices governments have at their disposal for implementing policies, and among which they must select in formulating policy » (Howlett & Ramesh, 2003, p. 87). Pour Winter (2003, p. 208), « Too many implementation researchers have erroneously put the whole blame for any lack of goal achievement on implementation ». En effet, le choix d'un instrument ou d'un bouquet d'instruments n'ont pas tous la même efficacité face à un problème particulier.

¹² Bien qu'il existe aussi plusieurs définitions, nous utilisons ici celle de Le Galès qui définit les réseaux de politiques publiques comme étant « les réseaux sont « le résultat de la coopération plus ou moins stables, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts » (Le Galès, 1995, p. 16).

rôle joué par les administrateurs publics, la structure administrative et aussi les moyens de mise en œuvre), mais également du côté des parties prenantes directement interpellées ou concernées par la mise en œuvre d'une politique publique (Hassenteufel, 2008; Mazmanian & Sabatier, 1983).

De même, avec l'intégration de nouveaux champs de recherches qui sont apparus plus récemment, la littérature sur la mise en œuvre permet de prendre en considération le rôle joué par les différentes parties prenantes à la fois dans les phases d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques, à l'instar de ce qu'évoquent les auteurs associés à la littérature sur la gouvernance et la démocratie délibérative (L. Bernier, 2010; L. Côté & Lévesque, 2009; M. Hill & Hupe, 2009, [2002]). Au surplus, cela permet de cerner les apports des différents types d'acteurs dans le processus de mise en œuvre en lui-même, et va bien au-delà de la simple imposition des volontés de l'État (Hooghe & Marks, 2003; Marks, 1992). Il est ainsi possible d'analyser la pluralité des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux qui interviennent dans le processus, ou qui cherchent à influencer le processus de mise en œuvre, que ce soit positivement ou négativement.

Enfin, la littérature sur la mise en œuvre permet de faire ressortir le contexte interne entourant la politique publique en elle-même et sa mise en œuvre, notamment par la prise en compte des conditions socio-économiques ainsi que le degré d'acceptabilité des politiques publiques par les acteurs concernés (variables introduites notamment par Mazmanian et Sabatier (1983) dans la première génération de recherche).

Si la littérature sur la mise en œuvre présente plusieurs éléments utiles à notre cadre d'analyse, reste que celle-ci n'est pas suffisante pour comprendre notre objet d'études, puisqu'il reste que certains éléments sont occultés par celle-ci. Comme les politiques publiques choisies dans le cadre de cette recherche sont en fait des engagements internationaux adoptés par la province et d'autres États américains et provinces canadiennes, l'analyse de la mise en œuvre nécessite la prise en compte à la

fois du contexte social et économique québécois, mais aussi du contexte international à l'intérieur duquel ces engagements ont été élaborés et adoptés, à l'image de ce que Putnam appelle le *Two-Level Games*¹³ (Putnam, 1988). Il faut ainsi cerner les positions entourant les négociations et l'adoption de ces engagements internationaux par l'ensemble des partenaires du Québec, comprendre les dynamiques qui animent ces relations internationales et observer l'évolution des contextes politiques, sociaux et économiques au sein de ces territoires, ce qui relève davantage de la littérature sur le respect des engagements internationaux (Bodansky, 2010; Newman & Zaring, 2013). De plus, le contenu de l'engagement et son niveau de contrainte demeure aussi un aspect important à analyser, relevant certes de la littérature sur la mise en œuvre et les instruments de politiques publiques, mais également de la littérature sur le respect des engagements internationaux, qui a beaucoup abordé ces questions (Bodansky, 2010; Friedrich, 2013; Guzman, 2005; Jacobson & Weiss, 1995; Weiss, 1999). C'est donc à travers ce prisme que notre analyse sur la mise en œuvre des ententes internationales contractées par le Québec sera effectuée¹⁴.

1.3 Le respect des engagements internationaux

La littérature portant sur le respect des engagements internationaux constitue un troisième champ d'intérêt pertinent afin de compléter notre cadre d'analyse portant sur la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec. En effet, cette littérature permet de mettre en exergue la complexification des enjeux soulevés par les différents engagements internationaux, la multiplication du nombre d'acteurs intervenant à la fois dans la négociation et dans la mise en œuvre, l'adoption de formes variées d'engagements internationaux contraignants et non contraignants, ainsi que les raisons poussant les États et autres acteurs internationaux à adopter,

¹³ Cette approche théorique est explicitée dans la section suivante portant sur la littérature sur le respect des engagements internationaux.

¹⁴ La section 1.6.4 présente de façon plus détaillée l'analyse de la mise en œuvre qui a été priorisée dans le cadre de cette recherche doctorale.

mettre en œuvre et respecter leurs engagements internationaux. Elle jumelle à la fois la littérature sur le droit international et les relations internationales, et permet ultimement de faire le pont entre la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques et la paradiplomatie. La section qui suit expose ainsi cette littérature en présentant l'évolution, les apports et les limites de la littérature sur le respect des engagements internationaux dans un contexte de paradiplomatie et d'engagements non contraignants.

1.3.1 Évolution de la littérature sur le respect des engagements internationaux

D'entrée de jeu, il convient de noter que la littérature sur le respect des engagements internationaux se situe à la jonction du droit international et des relations internationales. Évoluant de façon relativement autonome pendant de nombreuses décennies, chaque approche disciplinaire a, de ce fait, analysé la question du respect des engagements internationaux sous des angles distincts avant qu'une certaine forme de rapprochement ne s'opère entre elles à compter des années 1980 (Abbott, 1989; Armstrong, Farrell, & Lambert, 2010; Dunoff & Pollack, 2013; Guzman, 2002; Raustiala & Slaughter, 2002).

Pour les spécialistes du droit international, la question du respect des engagements internationaux est longtemps demeurée sous-étudiée pour plusieurs raisons. D'abord, la littérature sur le droit international, de tradition positiviste, a eu tendance à analyser le respect des engagements internationaux uniquement à travers les sources formelles du droit international, telles que les traités et la coutume internationale, ne portant pas d'attention aux sources plus souples du droit international (Abbott, 1989; Armstrong et al., 2010; Brunnée, 2006). De même, les chercheurs en droit international ont longtemps postulé que, de manière générale et la plupart du temps, les États respectaient le droit international et les traités internationaux auxquels ils se déclaraient liés (Chayes & Chayes, 1995; Hajost & Shea, [s.d.]; Henkin, 1979 [1968];

Raustiala & Slaughter, 2002; Weiss, 1999), et ce, en conformité avec le principe de *pacta sunt servanda* à la base même du droit international¹⁵ (ONU, 1969). La littérature sur le droit international s'est ainsi concentrée pendant très longtemps sur les aspects de formulation, de négociation et de contenu des engagements internationaux, tenant pour acquises les phases de mise en œuvre - et sous-estimant du coup l'importance des processus politiques internes dans le processus -, et de conformité aux engagements en question (Armstrong et al., 2010; Brunnée, 2006; Chayes & Chayes, 1995; Putnam, 1988; Victor et al., 1998). Pour Weiss, ceci s'explique par différentes raisons :

Compliance with international agreements has long been neglected as an important issue in international law, except for compliance with agreements curtailing the use of force. In international environmental law, this occurs in part because political capital comes from negotiating new agreements, not from complying with those agreements already negotiated. This also occurs for other reasons: it is often hard to measure compliance; effectiveness of the agreement does not necessarily correlate with compliance of the agreement; and resources to promote compliance have often been minimal (Weiss, 1999, p. 1556).

Néanmoins, la prolifération rapide et exponentielle du nombre d'engagements internationaux à compter des années 1970 et 1980 a cependant conduit à revoir ces a priori chez les spécialistes du droit international public. La complexification des enjeux soulevés par les différents traités, la multiplication du nombre d'acteurs intervenant à la fois dans la négociation et dans la mise en œuvre ainsi que l'adoption de formes variées d'engagements internationaux contraignants et non contraignants ont contribué à remettre à l'avant-scène l'importance de la recherche sur le respect des engagements internationaux. Une littérature importante s'est ensuite développée sur la question, notamment à travers le respect des engagements internationaux

¹⁵ Le principe de *Pacta sunt servanda* implique que les Parties à un traité doivent, de bonne foi, exécuter les obligations qui en découlent, et ne peuvent justifier la non-conformité à un traité par l'inadéquation de celles-ci avec leur droit interne (Arbour et Parent, 2006, p. 162-163). Ce principe est explicité dans l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui affirme que « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi » (ONU, 1969, art. 26).

(*compliance with international agreements*) (Abbott, 1989; Chayes & Chayes, 1995; Guzman, 2002; Kingsbury, 1998; Simmons, 1998).

Du côté de la littérature en relations internationales, la question du droit international et du respect des engagements internationaux a été, pendant longtemps, source de peu d'intérêt, surtout chez les auteurs réalistes, qui demeuraient sceptiques relativement au respect des obligations des États à l'égard du droit international. Pour les tenants de cette approche, le droit international n'avait que peu d'influence sur le comportement des États (Boyle, 1980; Chayes & Chayes, 1995; Dunoff & Pollack, 2013; Raustiala, 2004; Von Stein, 2010). À cet égard, Abbott affirme que, pour les réalistes classiques, « International rules and institutions are mere window-dressing : their creation and decline, and the degree to which states respect them, depend solely on the current power realities. IL scholars have seen little point in a dialogue with adherents of this view » (Abbott, 1989, p. 338).

Cependant, à compter des années 1980, de nouvelles approches théoriques en relations internationales remettent à l'avant-scène l'importance de la coopération, des règles et des institutions internationales dans la compréhension du système international contemporain. Un nouveau corpus théorique fait ainsi son apparition dans la littérature en relations internationales, portant sur les régimes internationaux¹⁶. Selon cette littérature, on voit alors les régimes internationaux et la question du droit international à travers une logique institutionnelle, permettant de mettre en lumière comment les régimes favorisent ou non la coopération, l'interdépendance et la prévisibilité du comportement des États en l'absence d'une

¹⁶ Quoique contestée, nous reprenons ici la définition de Krasner définissant les régimes comme un ensemble implicite ou explicite de principes, normes, règles et procédures de prise de décision autour desquelles les acteurs convergent dans un domaine particulier des relations internationales. Les normes sont des critères comportementaux définis en termes de droits et obligations. Les règles sont prescriptions ou proscriptions face à une action. Les procédures de prise de décision sont les pratiques acceptées pour faire et mettre en œuvre des choix collectifs [traduction libre] (Krasner, 1982, p. 186).

autorité supranationale (Dunoff & Pollack, 2013; Graz, 2000; Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 1997; Little, 2011; Raustiala & Slaughter, 2002; Simmons & Martin, 2002).

L'avènement de cette théorie permettra un certain rapprochement entre les disciplines du droit et des relations internationales, et une intégration de dimensions complémentaires pour les deux disciplines. Plusieurs auteurs notent que la littérature en droit international et en relations internationales utilisent désormais et très souvent les mêmes auteurs et ancrages théoriques (Guzman, 2002; Simmons, 1998; Von Stein, 2010). Pour Raustiala et Slaughter,

[i]n many ways, the compliance literature is a microcosm of developments in both fields, and particularly of the rapprochement between them [...]. For IR scholars interested in reviving the study of international law in their discipline, it was a natural step to focus first on questions of whether, when and how law 'mattered' to state behaviour. For international lawyers eager to use IR theory to address a host of theoretical and practical legal problems, the mechanisms of compliance were an equally natural starting point (Raustiala & Slaughter, 2002, p. 538).

Également, au cours de cette période, une autre approche théorique émerge en relations internationales, avec l'article phare de Robert Putnam et son concept de *Two-Level Games*. Ce dernier met en exergue la complexité associée aux négociations internationales et aux deux niveaux de négociations auxquels les décideurs doivent prendre part afin d'arriver à une position claire à l'égard d'une négociation internationale, reflétant du coup la nature interdépendante et intermestique des négociations internationales contemporaines. Pour Putnam :

The politics of many international negotiations can usefully be conceived as a two-level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favourable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign (1988, p. 434).

Puis, à compter des années 1990, la littérature sur le respect des engagements internationaux se développe considérablement, appelant à l'utilisation d'approches interdisciplinaires permettant d'enrichir notre compréhension générale relative au droit et aux relations internationales (Abbott, 1989; Raustiala, 2000, p. 390; Raustiala & Slaughter, 2002; Slaughter, 1993). On s'intéresse alors de plus en plus à la définition même des engagements internationaux et du droit international – et à l'inclusion de la notion de *soft law* dans ces définitions –, aux acteurs intervenant dans le respect des engagements internationaux et aux facteurs favorisant le respect des engagements internationaux par les différents États. La prochaine section expose ces différents aspects.

1.3.2 Déterminants du respect des engagements internationaux

1.3.2.1 Les engagements internationaux contraignants et non contraignants : vers une redéfinition du droit international ?

Pendant longtemps, le caractère stato-centré de la littérature en droit et en relations internationales a fait en sorte que les recherches se sont concentrées d'abord et surtout sur les États centraux et l'adoption d'instruments juridiquement contraignants permettant de guider le comportement des États. À compter des années 1960 et 1970, si une augmentation du nombre d'engagements contraignants est constatée, la progression du nombre d'engagements internationaux non contraignants est encore plus notable à partir de cette période. En effet, le nombre d'engagements non contraignants, que l'on qualifie de *soft law*, tels que les mémorandums d'ententes, les ententes ministérielles, les déclarations conjointes et autres types d'ententes internationales se sont considérablement développés et certains chercheurs et spécialistes appellent alors à une reconnaissance de ces engagements internationaux volontaires et non contraignants en tant que source de droit international guidant le comportement des États (Bodansky, 2010; Friedrich, 2013; Guzman, 2002; Weiss, 1999).

Pour plusieurs auteurs désormais, les traités internationaux formels et contraignants, ainsi que les ententes plus souples sont partie intégrante du droit international, et nécessitent de ce fait une prise en compte de la part des chercheurs et spécialistes, puisque ces différents types d'ententes ont aussi une influence sur le comportement des États. À cet effet, pour Guzman, la définition classique du droit international doit aller au-delà des traités et inclure également les accords ministériels, les mémorandums d'ententes et autres formes de *soft law*, et que « it should be recognized as part of a spectrum of commitment along which states choose to locate their promises » (Guzman, 2002, p. 4). D'ailleurs, Weiss évoque le fait que les instruments non contraignants sont désormais proéminents dans plusieurs domaines du droit international, dont notamment dans le domaine de l'environnement, légitimant la prise en compte de ceux-ci dans la littérature sur le droit international (Weiss, 1999, p. 1567). Bodansky va également dans le même sens, affirmant que

I consider the family resemblance among different types of international environmental norms more important than any jurisprudential scruples about the proper definition of law. Thus, my discussion will encompass not only the traditional sources of international law, such as treaties, but also newer sources of environmental norms, including declarations, codes of conduct, guidelines, action plans, and the like, together with international institutions that help develop, implement, and enforce these norms (Bodansky, 2010, pp. 14-15).

Enfin, Rabe (2010) expose quant à lui le fait que le domaine de l'environnement a très peu poussé à l'établissement d'engagements internationaux contraignants :

Internationally, hard law examples in environmental protection may be somewhat difficult to find as nations are reluctant to yield sovereignty, though notable exceptions have included the various iterations of an international accord to phase out the use of chemicals that deplete the ozone layer. [...] (2010, p. 7).

Toutefois, certains auteurs demeurent sceptiques relativement au respect des engagements internationaux non contraignants par les États. Pour ceux-ci, l'effectivité d'un engagement international demeure tributaire d'un processus formel

et rigoureux de surveillance du respect de la conformité envers celui-ci. À cet effet, Brunnée affirme d'ailleurs que

it is striking how common it remains among observers of international law to draw inferences regarding its binding quality or effectiveness from the perceived absence of sanctions. Political scientists often refer to the lack of enforcement of international law to confirm their view that international law is “epiphenomenal”, which, according to David Bederman, “is a nice way of saying it is stupid” (Brunnée, 2006, p. 2).

Certains vont même plus loin, arguant que « all effective international agreements must include costly compliance monitoring » (McEvoy & Stranlund, 2009). On insiste alors davantage sur l'importance de mécanismes formels, contraignants et « supranationaux » pour réguler le comportement des États, arguant que les engagements non contraignants ne favorisent pas le respect de ceux-ci, n'ayant pas de mécanismes de reddition de compte et de sanctions (Brunnée, 2006; Guzman, 2002).

Cet avis n'est cependant pas partagé par un nombre grandissant de chercheurs et spécialistes en droit et relations internationales. En premier lieu, certains estiment que les engagements non contraignants offrent une plus grande flexibilité et permettent de s'adapter plus aisément à de nouveaux contextes (Helfer, 2013; Jacobson & Weiss, 2000; Raustiala, 2000, p. 424). De même, les coûts de mise en œuvre sont souvent moindres, ne requièrent pas nécessairement de changements législatifs, et permettent d'éviter de tomber dans une logique du plus petit dénominateur commun (Guzman, 2005; Raustiala, 2000). Ce faisant, pour Weiss,

Agreement on a soft law instrument is usually easier to achieve, the transaction costs are lower, and the opportunity to set forth detailed strategies that can be altered easily is greater. Particularly with the rise of new environmental problems, many of which involve thousands of actors globally, soft law instruments that send important signals about how countries are expected to behave will continue to be useful (Weiss, 1999, pp. 1568-1569).

Plusieurs auteurs estiment également que l'adoption d'instruments non contraignants entre les États favorise aussi l'établissement de normes et de comportements

communs, même si aucun mécanisme de sanction n'y est associé, contrairement à ce que laissent supposer les auteurs classiques du droit et des relations internationales (Raustiala, 2000; Schachter, 1977; Weiss, 1999, p. 1557). Jones (2000) souligne d'ailleurs que peu de traités internationaux ont des dispositions claires de vérification de la conformité des États (P. A. Jones, 2000, pp. 554-555), faisant en sorte de se questionner relativement à la nécessité de ces mécanismes et plus largement sur le comportement des États à l'égard du droit international (Brunnée, 2006). Rabe suit d'ailleurs cette logique, estimant que

Much recent work on “common pool resources” has advanced the case that hard law arrangements may not be necessary across multiple jurisdictions and can even damage potential for more collaborative initiatives that reflect localized expertise and willingness to establish shared governing norms (Rabe, 2010, p. 8).

Guzman ajoute aussi une réflexion fort intéressante relativement au choix des engagements non contraignants et de *soft law* par rapport aux traités internationaux conventionnels :

[S]oft law should not be viewed as a ‘second-best’ outcome. The fact that states have reached an agreement does not imply that it in some sense *should* be a treaty. States may prefer to enter into soft law agreements as a way of maximizing their joint benefits, and there is no *a priori* reason why this should be viewed as a less desirable form of cooperation [mis en exergue par l'auteur] (Guzman, 2005, p. 611).

Enfin, quelques auteurs mettent en exergue le fait que ces engagements non contraignants adoptés par les États ont fait en sorte que plusieurs d'entre eux ont amélioré leur performance à l'égard de l'effort à fournir pour répondre à l'enjeu donné qu'ils ne l'auraient fait s'il n'y avait pas eu d'engagement international, autre aspect qu'il ne faut pas négliger. L'impact d'un engagement non contraignant amène ainsi une modification de l'action des États vers un comportement souhaité, et de ce fait, améliore la coopération internationale entre les États dans le système international (Raustiala, 2000; Schachter, 1977).

1.3.2.2 Les acteurs du système international

Dans le même esprit, l'interdépendance grandissante du système international a conduit nombre d'auteurs à souhaiter un délaissement de l'approche stato-centrée du droit international et à opter pour une reconnaissance de plus en plus élargie de différents acteurs considérés comme étant des sujets du droit international (Breitmeier, 2008; Guzman, 2002). Harold Koh a notamment développé une théorie du droit international s'intitulant *Processus transnational légal* à l'intérieur duquel celui-ci reconnaît l'importance des acteurs étatiques et non étatiques dans l'élaboration, l'interprétation, le respect et l'internalisation des règles de droit international à la fois sur le plan international et interne (Koh, 1996). Celui-ci note aussi que les frontières entre l'international et l'interne s'atténuent entre ces acteurs, légitimant la prise en compte de ceux-ci face au respect des engagements internationaux. Weiss va aussi dans le même sens, affirmant que

While states continue as important actors, many other actors contribute to developing, interpreting, implementing, and complying with international law. [...] The divide between international and domestic international law is fading, and the preference for binding instruments over voluntary or legally non-binding norms is receding (Weiss, 1999, p. 1558).

De ce fait, la prise en compte d'une multitude d'acteurs dans le processus permet de se sortir de la vision purement stato-centrée des relations internationales et d'entrer dans une logique transnationale où une pluralité d'acteurs publics ou privés peut intervenir dans le respect d'un engagement international (Jacobson & Weiss, 2000; Keohane, 2005 [1984]).

1.3.2.3 La notion de légitimité

Un autre aspect à considérer concernant le respect des engagements internationaux par les États vient aussi d'une dimension de plus en plus abordée par la littérature, soit la notion d'internalisation des normes et des principes par les États, ce que certains appellent aussi la légitimité. Ce principe met en exergue le fait que ce n'est

pas tant les risques de sanction et le caractère contraignant d'un engagement international qui pousseraient les États à respecter ceux-ci, mais plutôt le fait que ces derniers perçoivent comme valables et justes ces engagements en question (Breitmeier, 2008; Franck, 1990; Friedrich, 2013; Raustiala & Slaughter, 2002). De Visscher affirme à cet effet que « [d]ans la très large mesure où le droit international reflète fidèlement un état de conscience sociale, à ce point fermement établi que les gouvernements eux-mêmes ne sauraient plus l'ignorer ou le défier, le droit international ne requiert, pour sa réalisation, ni juge ni gendarme » (cité dans Brunnée, 2006, p. 6). Cette notion trouve écho notamment chez les auteurs constructivistes en relations internationales qui se concentrent notamment sur l'importance des normes, des interactions sociales et de l'apprentissage dans la modification du comportement d'un État et dans le respect des engagements internationaux auxquels ce dernier adhère (Armstrong et al., 2010; Brunnée, 2006; Guzman, 2002; Simmons, 1998).

1.3.2.4 La réputation

La question de la réputation a aussi fait l'objet d'un intérêt significatif dans la littérature sur le respect des engagements internationaux. Pour plusieurs auteurs, l'aspect réputationnel associé au respect d'un engagement international est un facteur important permettant d'expliquer la propension des États à respecter leurs engagements internationaux, bien davantage que le caractère contraignant ou non contraignant d'un engagement international (Chayes & Chayes, 1995; Guzman, 2005; Keohane, 2005 [1984]; Simmons, 1998). La réputation agit ici comme le résultat d'un calcul coût-bénéfice où l'État considère être dans son intérêt de respecter son engagement international et ce, encore davantage dans un contexte d'interdépendance entre les États du système international, où l'État peut considérer qu'il est dans son intérêt à long terme de coopérer et de respecter ses engagements (Friedrich, 2013). D'ailleurs, Keohane affirme à cet effet que

Governments will decide whom to make agreements with, and on what terms, largely on the basis of their expectations about their partners' willingness and ability to keep their commitments. A good reputation makes it easier for a government to enter into advantageous international agreements; tarnishing that reputation imposes costs by making agreements more difficult to reach (Keohane, 2005 [1984], pp. 105-106).

De ce fait, sans qu'il ne soit l'unique facteur déterminant le respect d'un engagement international, la réputation semble jouer un rôle significatif et important à tenir en compte dans une analyse exhaustive sur la question (Guzman, 2005; Von Stein, 2010).

1.3.3 Apports et limites de la littérature sur le respect des engagements internationaux

La littérature sur le respect des engagements internationaux offre plusieurs apports importants à notre cadre d'analyse. D'abord, il convient de souligner que cette littérature permet de situer le contexte international légitimant le développement et le respect des engagements internationaux contractés par les États. Elle offre une réflexion et une ouverture intéressante quant au type d'engagement international contracté par les différents acteurs sujets au droit international en intégrant les engagements internationaux non contraignants comme source du droit international contemporain pertinent dans la régulation d'enjeux internationaux contemporains (Guzman, 2002; Helfer, 2013; Jacobson & Weiss, 2000; Raustiala, 2000; Weiss, 1999).

De même, la littérature permet de cerner plusieurs dimensions relatives au comportement des États dans un contexte d'institutionnalisation de la coopération internationale. Elle met en exergue l'influence et le rôle joué par certains acteurs publics et privés dans le respect des engagements internationaux par un État partie (Jacobson & Weiss, 2000), la volonté de l'État d'être reconnu comme un acteur crédible et de confiance face à ses obligations internationales (Chayes & Chayes,

1995; Keohane, 2005 [1984]; Simmons, 1998) et souligne aussi l'internalisation de valeurs et principes communs qui rendent plus difficile le non-respect d'un engagement international d'un État, même dans un contexte non contraignant (Breitmeier, 2008; Franck, 1990; Raustiala & Slaughter, 2002).

Toutefois, quelques éléments semblent encore aujourd'hui être peu abordés par la littérature sur le respect des engagements internationaux. D'abord, si cette dernière réitère l'importance des parties prenantes (ONG, entreprises et autres groupes) et internationaux dans le processus de mise en œuvre et de respect des engagements par un État partie, celle-ci ne s'est que très peu intéressée aux gouvernements non centraux ou autre acteur subétatique en tant que sujet, ou partie à un engagement international (Raustiala & Slaughter, 2002). À cet effet, Genest souligne que

this kind of analyses considers substates only as one specific part of the complex domestic structure of a sovereign state, not as actors playing a quite independent role in regimes. This is an important point that shows the loss of explanatory power of neoliberal institutionalist accounts of regime since in some cases, substates constitute the main agents of regimes (Genest, 2008, p. 9).

De ce fait, il appert pertinent de considérer cette littérature en complémentarité avec la littérature sur la paradiplomatie qui s'est développée au cours de la même période, et qui vient répondre à ce déficit observé par la littérature sur les engagements internationaux de façon plus générale.

Enfin, une autre limite observée dans la littérature sur le respect des engagements internationaux concerne les difficultés d'analyser la mise en œuvre et la conformité réelle d'un État par rapport aux ententes internationales contractées. Si plusieurs auteurs soulignent l'importance de la structure politique, sociale, administrative, économique et démocratique permettant d'expliquer la propension d'un État à respecter un engagement international (Simmons, 1998; Tomz, 2002; Vogel & Kessler, 1998; Weiss, 1999), peu de ces auteurs sont allés en profondeur dans l'analyse de la mise en œuvre de celui-ci (Victor et al., 1998; Young, 1999), s'en

tenant très souvent à la simple analyse de la conformité légale avec les engagements en question (Bodansky, 2010; Jacobson & Weiss, 2000; Paquin, 2010; Simmons, 1998). Or, tel qu'exposé par Bernier (1999), un engagement international n'implique pas nécessairement ou uniquement l'adoption d'une loi pour assurer la conformité avec un engagement international, ce qui rend beaucoup plus complexe l'analyse de la mise en œuvre et nécessite de ce fait la prise en compte d'autres déterminants développés davantage dans la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques.

1.4 Complémentarité des domaines d'études choisis

Cette revue de la littérature portant sur la paradiplomatie, la mise en œuvre des politiques publiques et le respect des engagements internationaux nous a permis d'observer qu'aucun des cadres d'analyse présentés par ces domaines d'études n'est suffisant pour analyser la mise en œuvre et le respect des engagements internationaux du Québec dans le domaine environnemental. Toutefois, chacun à leur manière, ces cadres permettent d'exposer les concepts qui sont utiles pour notre thèse doctorale, puisque ces derniers se retrouvent à être très complémentaire et utiles pour analyser plus globalement le processus de mise en œuvre des engagements internationaux du Québec. D'abord, la littérature sur la paradiplomatie permet d'observer le contexte par lequel les États fédérés sont devenus des acteurs internationaux pertinents pour répondre à différents enjeux environnementaux transfrontaliers et internationaux et d'offrir un éclairage tout particulier sur cet acteur caractérisé par un statut particulier par rapport au système international et au droit international actuels. De même, elle permet de comprendre les raisons justifiant l'activité internationale de ces acteurs, de même que les défis et les contraintes qu'ont ces derniers à adopter et mettre en œuvre des engagements internationaux non contraignants.

Ensuite, la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques offre un éclairage fort pertinent en traitant du processus – et des ressources – par lequel l'État

québécois, de concert avec les parties prenantes concernées, cherche à répondre aux engagements internationaux spécifiques qu'il a contractés avec ses partenaires nord-américains, aux facteurs favorisant la mise en œuvre et l'effectivité de celle-ci par les résultats constatés. La littérature portant notamment sur la première et la deuxième génération de recherche présente ainsi l'avantage de regarder plus en profondeur le processus de mise en œuvre et de décomposer celui-ci en différents facteurs. La grille d'analyse présentée à la section 1.6.4 met d'ailleurs en évidence les différents critères d'analyse de la mise en œuvre qui ont été choisis, et qui se basent notamment sur une grille d'analyse de la mise en œuvre élaborée par le U.S. Agency for international Development (Bhuyan, Jorgensen, & Sharma, 2010) et qui reprend plusieurs des éléments qui avaient été soulevés dans la revue de la littérature sur la mise en œuvre et sur le respect des engagements internationaux.

Enfin, la littérature sur le respect des engagements internationaux vient compléter notre cadre d'analyse en présentant les déterminants associés au respect d'un engagement international par un État fédéré, sujet non conventionnel du droit international, et propose une réflexion portant sur les outils associés aux engagements internationaux (contraignants ou non par exemple), à leur portée et leur potentiel, de même qu'aux comportements des acteurs étatiques et non centraux dans le contexte international.

En somme, l'utilisation intégrée de ces trois domaines d'étude confère à notre cadre d'analyse un portrait plus juste de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec et constitue, selon nous, une contribution pertinente à l'étude des relations internationales du Québec dans le domaine environnemental.

1.5 Questions de recherche

Cette recherche entend analyser de façon spécifique la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec dans le domaine environnemental (i.e. de

l'eau et des changements climatiques). Plus largement, elle s'interroge sur le développement d'ententes internationales adoptées par les États fédérés pour répondre à différentes problématiques les concernant, sur le rôle et la pertinence de ces acteurs dans le système international, en plus d'amorcer une réflexion sur le respect des engagements internationaux par des sujets non conventionnels du droit international. Au surplus, elle permet d'analyser la reconfiguration de l'autorité associée à la gouvernance environnementale contemporaine. Cette thèse s'inscrit donc dans la lignée des travaux sur la paradiplomatie, sur la mise en œuvre des politiques publiques et sur les engagements internationaux, mais offre une perspective originale dans son cadre d'analyse.

Ainsi, notre question principale de recherche pour cette recherche doctorale est la suivante : ***Dans quelle mesure le Québec respecte-t-il et met-il en œuvre ses engagements internationaux dans le domaine environnemental?*** De cette question générale découlent deux questions plus particulières :

- Quels sont les déterminants d'une mise en œuvre effective des engagements internationaux du Québec dans le domaine environnemental?
- Quels sont les défis et contraintes observés dans le processus de mise en œuvre des engagements internationaux du Québec avec ses partenaires américains?

Ainsi, il s'agit d'analyser les mécanismes de mise en œuvre développés par l'État québécois afin de répondre à ses engagements internationaux. Peut-on prétendre, comme le fait la littérature sur les engagements internationaux, que le Québec aurait « naturellement » tendance à vouloir respecter ses engagements internationaux parce qu'il est partie intégrante du processus de négociation ? Jusqu'à quel point ce dernier applique-t-il ces différents engagements internationaux, contraignants ou non ? Ces différents éléments permettent d'explorer le rôle et la volonté du Québec d'agir dans la régulation de nombreux enjeux environnementaux touchant ses compétences constitutionnelles, et aussi d'analyser la volonté de celui-ci d'être reconnu comme

acteur international pertinent et crédible dans un contexte où une pluralité d'acteurs peut intervenir et participer internationalement dans la régulation de diverses problématiques d'action collective

Tableau 1-2 Questions de recherche

Questions de recherche
<p><u>Question générale de recherche :</u> Dans quelle mesure le Québec respecte-t-il et met-il en œuvre ses engagements internationaux dans le domaine environnemental?</p> <p><u>Questions spécifiques :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les déterminants d'une mise en œuvre effective des engagements internationaux du Québec dans le domaine environnemental? • Quels sont les défis et contraintes observés dans le processus de mise en œuvre des engagements internationaux du Québec avec ses partenaires américains?
Objectifs de la recherche
<ol style="list-style-type: none"> 1) Analyser les mécanismes de mise en œuvre des engagements internationaux du Québec dans le domaine de l'environnement 2) Explorer les facteurs et déterminants de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec 3) Apporter une réflexion sur la pertinence des États fédérés dans la gouvernance environnementale nord-américaine

1.6 Démarche méthodologique

La littérature sur la mise en œuvre et sur le respect des engagements internationaux des États fédérés est demeurée pendant longtemps superficielle et parcellaire. Comme les sections précédentes l'ont évoqué, la littérature scientifique a certes abordé ces relations transfrontalières et régionales en matière environnementale au niveau horizontal et *méso*, mais l'utilisation de cadres d'analyse permettant de mieux comprendre ces enjeux demeure encore aujourd'hui faiblement utilisée (Selin & Vandever, 2009; Tomblin & Colgan, 2004; Vannijnatten, 2004, 2006). Certes, certains cadres tels que les ceux de la paradiplomatie environnementale (Hocking, 2000; Paquin, 2004) ou encore de la gouvernance à paliers multiples (Bache &

Flinders, 2004; Bruyninckx et al., 2012; Hooghe & Marks, 2003; Piattoni, 2010; Stein & Turkewitsch, 2008) offrent un éclairage intéressant pour analyser ce développement transfrontalier au niveau *méso*. Certains ont également analysé ces phénomènes à travers certaines adaptations de la théorie des régimes internationaux (et/ou utilisent de façon interchangeable la notion de régime et de gouvernance) (Botts & Muldoon, 2008; Brunnée & Toope, 1997; Choinière-Lapointe, 2008; Genest, 2008) et d'autres en utilisant le concept de réseaux transgouvernementaux (Friedman, 2009; Slaughter & Hale, 2010; Vannijnatten, 2004). Cependant, très peu de recherches ne se sont penchées en profondeur sur l'analyse des mécanismes de mise en œuvre de ces engagements internationaux développés par les États fédérés concernés en matière environnementale (Criekemans, 2010).

Pour la présente recherche doctorale, nous avons effectué une analyse qualitative et descriptive s'inscrivant dans une démarche inductive de trois études de cas comparatives. La présente section expose ainsi ces choix méthodologiques, en s'attardant d'abord sur l'approche qualitative et le recours aux études de cas comparatives. Ensuite, nous traitons des techniques de collecte de données. Dans un troisième temps est présenté le choix des études de cas et nous terminons par une présentation de notre grille d'analyse.

1.6.1 Approche qualitative basée sur l'étude de cas multiple

L'objectif central de cette recherche doctorale consiste à analyser la mise en œuvre et le respect des engagements internationaux du Québec dans le domaine environnemental en s'attardant de façon toute particulière à trois engagements internationaux adoptés avec des partenaires nord-américains transfrontaliers ou régionaux. La méthodologie utilisée pour répondre à cet objectif se base donc sur une démarche qualitative, inductive et descriptive basée sur l'étude de cas multiple. Ce choix méthodologique s'explique aisément. D'abord, cette recherche ne vise pas l'élaboration de théories causales et ne prétend pas aboutir à une visée prédictive,

comme le prévoient les démarches de recherche hypothético-déductives. Celle-ci cherche plutôt à décrire, comprendre et explorer un phénomène peu étudié par la littérature, ce qui justifie, dans ce contexte, le recours à la recherche qualitative et inductive, tel que le l'exposent notamment Blais et Martineau (2006), Deslauriers et Kérisit (1997) et Denzin et Lincoln (2005, p. 3). En ce sens, l'approche méthodologique privilégiée permet, en partant de ce que les acteurs au cœur du phénomène étudié perçoivent comme étant vrai, d'interpréter, de donner un sens, bref « d'aller "au-delà" de ce que les données brutes disent *a priori* » (Blais & Martineau, 2006, p. 3). Au surplus, une telle démarche de recherche permet une analyse en profondeur des phénomènes complexes étudiés, ce qui pourra permettre de faire ressortir les particularités (éléments de divergence), les régularités (éléments de convergence), et de ce fait, aboutir à certaines formes de généralisation à l'égard des résultats obtenus. C'est d'ailleurs ce qu'exposent Blais et Martineau par rapport aux apports associés aux démarches qualitatives et inductives :

l'induction est définie comme un type de raisonnement qui consiste à passer du spécifique vers le général; cela signifie qu'à partir de faits rapportés ou observés (expériences, événements, etc.), le chercheur aboutit à une idée par généralisation et non par vérification à partir d'un cadre théorique pré-établi (Blais & Martineau, 2006, pp. 4-5).

Ainsi, dans le cadre de cette recherche doctorale, le recours à l'étude de cas semble une stratégie de recherche tout à fait adéquate et pertinente. D'abord, très peu d'études ont été faites sur la mise en œuvre d'ententes internationales par les États fédérés nord-américains dont le Québec (L. Bernier, 1999), et aucune dans le domaine environnemental. Il s'agit dès lors d'effectuer une analyse en profondeur d'un phénomène peu exploré, et le recours à l'étude de cas multiple permettra d'aller chercher des observations sur un phénomène négligé par la littérature et d'apporter des connaissances préthéoriques fort pertinentes pour comprendre ce phénomène (Hamel, 1997; Sekhon, 2004). Aussi, l'étude de cas multiple, entendue comme une stratégie permettant l'analyse exhaustive et intensive de cas distincts, permet de comprendre le contexte entourant chacun des cas analysés et, ultimement, d'accroître

la validité de nos résultats et d'en tirer des conclusions solides (Flyvbjerg, 2011; Roy, 2003; Yin, 2003 [1989]).

D'ailleurs, sur le plan de la validité externe, le recours à l'étude de cas multiple de trois cas distincts permet de pallier à certaines critiques faites à l'égard de l'étude de cas, dont notamment l'introduction possible d'un biais de sélection qui fait en sorte que la sélection du cas n'est pas représentative de l'ensemble, ce qui limite les possibilités de généralisation (Roy, 2003; Yin, 2003 [1989]). Or, les trois cas qui ont été sélectionnés se distinguent à plusieurs niveaux, tant sur le plan des acteurs impliqués, de la thématique concernée par l'entente, du niveau de contrainte interne et de la complexité de l'engagement en question. Ce faisant, la portée des résultats qui ressortent de cette analyse s'en trouve augmentée, grâce à une plus grande représentativité des cas sélectionnés, à un plus large éventail d'observations, et permet aussi de cerner certaines régularités qui ressortent de ces cas de figure et de mettre en perspective certaines particularités qui sont observées.

Enfin, l'étude de cas se trouve à être particulièrement pertinente dans notre contexte puisque, selon Poupart (1998), celle-ci place les acteurs - qui sont au cœur du phénomène - au centre de l'analyse en question. Il semble donc que nos choix méthodologiques répondent adéquatement aux objectifs de notre recherche.

En outre, aux fins de cette recherche, nous avons choisi d'analyser les engagements internationaux d'un État fédéré particulier, soit l'État québécois. Si d'autres cas en Amérique du Nord ou en Europe ont pu être envisagés, le fait de se pencher sur l'activité internationale du Québec se justifie sur plusieurs points. Le Québec est considéré comme étant l'un des gouvernements non centraux les plus actifs internationalement, et ce, depuis plusieurs décennies maintenant (Balthazar, 2003 [1994]; Fry, 2005; Paquin, 2006b). Sur les questions d'environnement notamment, ce dernier a développé une paradiplomatie importante tant sur le plan bilatéral (avec ses partenaires voisins), sur le plan régional (en Amérique du Nord) et dans le monde.

Aussi, alors que dans le cas de la vaste majorité des États américains, cet appel au développement d'activités internationales a varié substantiellement au fil du temps, selon le contexte politique (changements de gouvernement, et aussi selon la relation des États avec Washington) et économique (périodes de croissance ou de récession économique), l'activité internationale du Québec s'est maintenue avec une assez grande continuité, eut égard au contexte politique et économique¹⁷ sévissant dans et à l'extérieur de la province. Enfin, le cas du Québec est souvent considéré comme un cas distinct, voire unique, dans la littérature sur le fédéralisme canadien à l'égard de ses politiques publiques et de son activité internationale. Le fait qu'il a grandement innové au fil du temps dans l'exercice de ses relations internationales légitime d'autant plus l'intérêt d'analyser cet acteur particulier (Michaud, 2011).

1.6.2 Collecte des données

Le choix méthodologique étant maintenant clairement explicité, certaines méthodes de recherche ont été privilégiées afin d'effectuer notre collecte de données. D'abord, nous avons effectué une revue de littérature exhaustive, et nous nous sommes appuyés pour ce faire sur des synthèses de recherche, des sources primaires et des sources secondaires déjà publiées. À cette analyse documentaire s'est ajoutée une autre méthode de collecte de l'information, soit l'entrevue semi-dirigée. Cette combinaison de méthodes de collectes de données a permis de favoriser la triangulation de l'information et d'accroître la rigueur et l'objectivité de la recherche (Patton, 2002). Ces méthodes s'inscrivent d'ailleurs en lien direct avec notre positionnement ontologique et épistémologique associé au réalisme critique (Mason, 2002, p. 106).

¹⁷ Certaines vagues ont certes été constatées au fil du temps, mais il apparaît clair que l'activité internationale du Québec semble être un pilier important du développement économique, politique et social québécois (voir chapitre deux à ce propos).

D'abord, l'analyse documentaire qui a été effectuée s'est concentrée sur l'analyse de sources primaires émises par les gouvernements du Québec, ses partenaires et les organisations analysées, tels que les législations, les procès-verbaux, les rapports et publications officielles, les sites Internet et certaines archives gouvernementales. Des publications provenant de groupes ou de parties prenantes concernés ou engagés dans le processus de formulation ou de mise en œuvre de l'entente en question ont aussi fait l'objet d'une analyse documentaire. Ces documents ont permis de dresser un portrait de la situation et de percevoir certains pans de la réalité grâce à certaines données fournies à l'intérieur de ces documents, au sens où l'entendent Mason (2002, p. 107) et Miles et Huberman (2003).

Par la suite, nous avons effectué des entrevues semi-dirigées pour chacune de nos études de cas auprès d'administrateurs publics du Québec et d'autres États membres, auprès d'anciens politiciens ainsi qu'auprès de différentes parties prenantes concernées par l'entente en question, provenant des milieux environnementaux et économiques. Nous avons sélectionné les personnes interrogées en fonction de leur implication et participation au sein de chaque entente internationale, de la période à l'intérieure de laquelle ils ont participé et de la durée de leur implication et de leur participation au sein des travaux des trois organisations en question. Pour chaque étude de cas, sept entrevues ont été réalisées, afin de s'approcher d'un seuil de saturation théorique pour chacune des études de cas en question (Savoie-Zajc, 2009, p. 349).

Les entrevues, de nature semi-dirigée, étaient d'une durée moyenne variant entre 60 et 75 minutes et ont été réalisées entre septembre 2013 et avril 2014 par la candidate elle-même. Les entrevues se sont déroulées, pour la majorité d'entre elles, en français (et quelques unes en anglais), et se sont déroulées en personne (9 individus), par téléphone (7 individus) et par Skype (5 individus).

Tableau 1-2 Entrevues réalisées par groupe d'acteurs

Étude de cas	Acteurs politiques	Administration publique	Partenaires extérieurs	Parties prenantes
CGNA-PMEC	1 (Entrevue A-P1)	3 (Entrevue A-AP1) (Entrevue A-AP2) (Entrevue A-AP3)	2 (Entrevue A-PE1) (Entrevue A-PE2)	1 environnement (Entrevue A-PP1)
WCI	1 (Entrevue B-P1)	2 (Entrevue B-AP1) (Entrevue B-AP2)	1 (Entrevue B-PE1)	1 environnement (Entrevue B-PP1) 2 économie (Entrevue B-PP2) (Entrevue B-PP3)
CGGL	1 (Entrevue C-P1)	2 (Entrevue C-AP1) (Entrevue C-AP2)	1 (Entrevue C-PE1)	3 environnement (Entrevue C-PP1) (Entrevue C-PP2) (Entrevue C-PP3)

Dans le cas de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, nous avons interviewé un individu provenant du milieu politique qui a participé à la mise en œuvre du plan d'action en question, trois fonctionnaires provenant des ministères responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan d'action du côté québécois (MRIFCE, MDDEFP et MRN), deux partenaires provenant de l'extérieur du Québec et qui ont travaillé conjointement soit à la mise en œuvre ou au suivi de la mise en œuvre par les différents États et provinces concernées, et une partie prenante provenant du milieu environnemental. Pour la *Western Climate Initiative*, nous avons interrogé un individu provenant du milieu politique et qui a participé à l'élaboration et la mise en œuvre de la WCI, deux fonctionnaires provenant de deux des principaux ministères concernés par l'élaboration et la mise en œuvre du marché de carbone (MDDEFP et MRIFCE), un partenaire extérieur du Québec ainsi que deux parties prenantes provenant du milieu économique et une provenant des groupes environnementaux. Enfin, en ce qui concerne la troisième étude de cas portant sur le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs, nous avons sélectionné ici aussi un individu provenant

du milieu politique, qui a aussi été présent lors des phases d'élaboration et de mise en œuvre, deux fonctionnaires provenant du MDDEFP, un partenaire extérieur au Québec et trois parties prenantes provenant du milieu environnemental. Comme une vaste majorité des personnes interrogées ont souhaité préserver leur identité et la confidentialité des propos tenus, les entrevues seront identifiées par un numéro de code, et référencées comme telle tout au long de la thèse en question. Le questionnaire d'entrevue est présenté en annexe.

Ces entrevues ont permis d'enrichir l'information déjà recueillie, d'approfondir, de nuancer certains propos, arguments ou données recueillies, ce qui a permis de renforcer la validité interne de la recherche (Mason, 2002; Savoie-Zajc, 2009). Les entrevues ont, de surcroît, permis d'obtenir des données relatives au processus de mise en œuvre et sur la perception des acteurs quant au processus et à leur appréciation de celui-ci. Par contre, conscient des limites associées aux entrevues, telles que le statut rattaché à la réalité perçue par les personnes interrogées et la crédibilité des propos recueillis (Savoie-Zajc, 2009), nous avons, d'une part, fait le choix de réaliser des entrevues non pas uniquement auprès de fonctionnaires du gouvernement du Québec, mais également auprès de parties prenantes des milieux économiques et environnementaux, auprès de fonctionnaires d'autres provinces ou États partenaires, et auprès de membres des organisations analysées. De même, les informations recueillies par les entrevues ont été complétées par d'autres types de collectes d'information. En effet, afin d'obtenir un portrait plus complet des acteurs et parties prenantes concernées par les trois études de cas, nous avons procédé à l'analyse de mémoires présentés lors de consultations publiques ou de commissions parlementaires où l'on discutait de l'élaboration ou la mise en œuvre de ces ententes internationales.

En somme, les deux formes de collecte de l'information ont permis de trianguler toute l'information recueillie, de mettre en perspective certains résultats, et

d'accroître la fiabilité et l'objectivité des données recueillies, au sens où l'entend Laperrière (1997, p. 371).

1.6.3 Présentation des cas étudiés

Les trois cas sélectionnés concernent des ententes paradiplomatiques multilatérales et régionales dans le domaine environnemental où le Québec s'est déclaré lié, touchant à deux domaines différents et d'importance, soit la question de l'eau et des changements climatiques. Chacun des cas qui a été étudié offre des particularités intéressantes, que ce soit en terme de niveau de contrainte interne à l'engagement en question, d'acceptabilité sociale ou encore de changements nécessaires en terme de politique publique, ce qui permet d'accroître la validité interne de notre étude.

Le premier cas concerne l'adoption du *Plan d'action de lutte contre le changement climatique* de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada adopté en 2001 et où la première période d'engagement concerne la période 2001-2010. Il s'agit d'un plan d'action où les actions recommandées sont de nature volontaire et régionale, et où les cibles de réduction des émissions de GES à atteindre sont régionales, et non pas propres à chaque partie prenante. Il s'agit, dans ce cas, d'une entente peu contraignante pour le Québec.

Le deuxième cas est plus récent et concerne l'adhésion du Québec à la *Western Climate Initiative*, un marché de carbone nord-américain. La mise sur pied de ce marché de carbone a été laborieuse, et sujette à de nombreuses difficultés, dont le retrait de plusieurs membres à ce marché en 2011. La mise en œuvre du marché de carbone est beaucoup plus contraignante pour le Québec sur le plan interne, ce dernier devant adopter des réglementations strictes et des mécanismes très complexes pour respecter ses engagements à cet égard.

Finalement, le troisième cas concerne le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs et l'*Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent* (adoptée en 2005). Cette dernière étude de cas se distingue des précédentes par son objet – la gestion de l'eau –, mais aussi par la façon dont s'est construite l'entente en question. Il s'agit d'une double entente, dont certains sont contraints par voie de loi régionale (un *compact*), et où les partenaires canadiens sont liés par une entente de bonne foi.

Nous avons fait le choix de sélectionner des cas relativement récents afin de maximiser l'information disponible et avoir accès à des personnes ayant directement travaillé sur ces différents enjeux sur une assez longue période, et qui sont disposées à aborder plusieurs éléments liés à leur expérience.

Tableau 1-3 Présentation sommaire des études de cas sélectionnées pour cette recherche doctorale

L'entente	Période	États membres	Nature et objectifs de l'entente
Plan d'action sur le changement climatique de la CGNA-PMEC	2001-2010	Québec, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador, Nouvelle-Écosse, Ile-du-Prince-Edouard, Massachusetts, Connecticut, Rhode Island, Vermont, New Hampshire, Maine	Stabilisation des émissions de GES aux niveaux de 1990 pour 2010. Le plan comprend 9 actions et 34 recommandations à mettre en œuvre individuellement et régionalement.
Marché de carbone de la WCI	2007-2020	Québec, Californie, <i>Colombie-Britannique, Manitoba et Ontario</i> ¹⁸	Diminuer les émissions de GES en utilisant un système de plafonnement et d'échanges d'émission. Californie : 0 % stabilisation des émissions de GES au niveau de 1990 pour 2020 Québec : -20 % de réduction des émissions de GES sous les niveaux de 1990 pour 2020. Le marché couvrira environ 85 % des émissions produites sur le territoire des États membres en 2015.
L'entente sur les eaux durables du bassin des Grands Lacs et du Fleuve Saint-Laurent	2005-...	Québec, Ontario, l'Illinois, l'Indiana, le Michigan, le Minnesota, New York, l'Ohio, la Pennsylvanie et le Wisconsin	Interdire les dérivations à l'extérieur du bassin versant des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. Mettre en place des normes et une structure permettant de gérer les prélèvements d'eau à l'intérieur du bassin versant. Mettre en place des mesures de conservation de la ressource en eau.

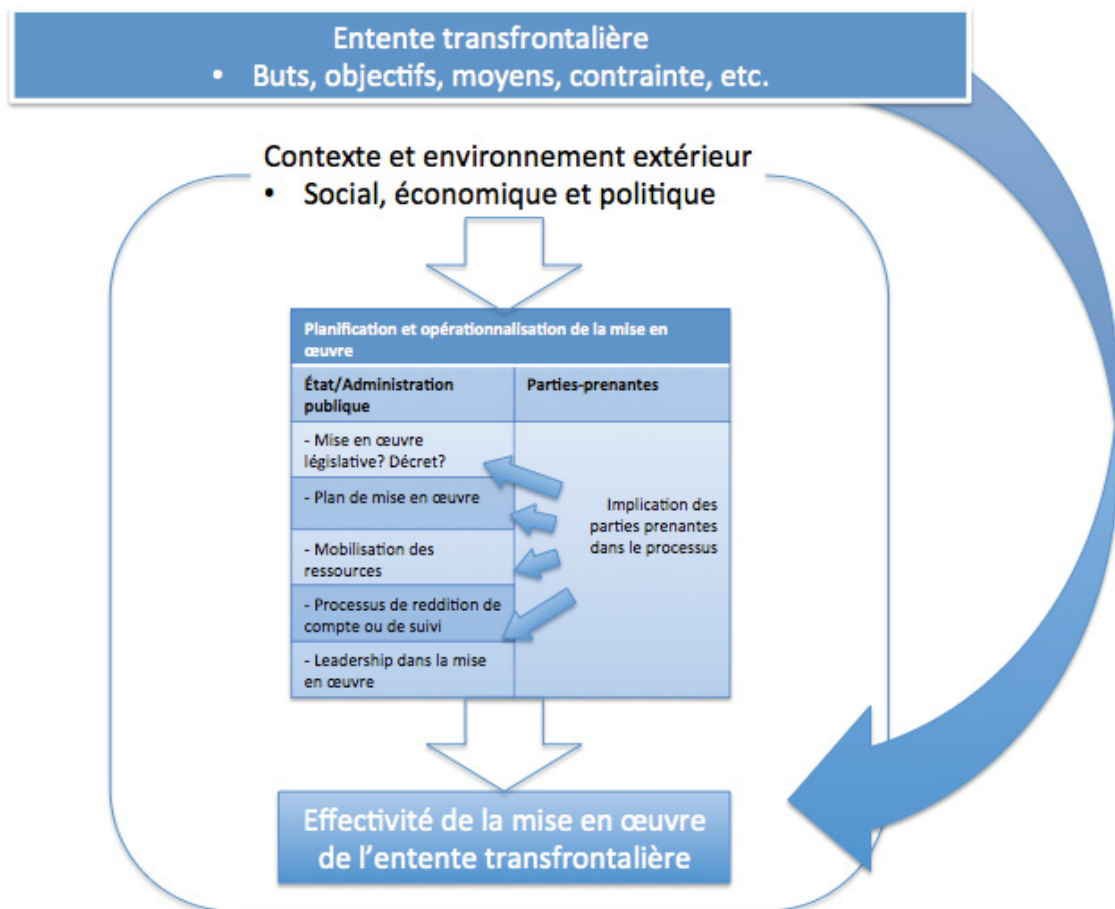
1.6.4 Grille d'analyse

Cette recherche portant sur la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec dans le domaine de l'environnement a été réalisée grâce à l'utilisation d'une

¹⁸ Les provinces identifiées en italiques ont reporté la mise en œuvre des dispositions pour participer au marché de carbone de la WCI, mais ne se sont pas retirés du processus.

grille d'analyse de la mise en œuvre proposée par le U.S. Agency for International Development (Bhuyan et al., 2010) et adaptée en fonction de notre cadre d'analyse. L'outil développé par cette agence américaine offre l'avantage d'inclure plusieurs aspects présentés dans notre cadre. Toutefois, comme il s'agit d'analyser la mise en œuvre d'un engagement transfrontalier au niveau environnemental, nous avons fait le choix d'adapter cet outil à notre contexte de recherche. La figure qui suit schématise notre grille d'analyse, qui est ensuite explicitée.

Figure 1-1 Grille d'analyse de la mise en œuvre des ententes transfrontalières



Ainsi, pour analyser le processus de mise en œuvre de chacun des cas sélectionnés, nous décrivons d'abord le contexte général en présentant l'historique de

l'organisation de façon plus générale et l'historique de l'adoption de chaque entente internationale. Ceci permet de mettre en lumière certaines dimensions qui sont ensuite associées à la mise en œuvre et au respect des engagements internationaux du Québec, dont par exemple les notions de légitimité et de réputation pour le Québec, mais aussi celui des processus d'institutionnalisation et de socialisation dans un contexte de coopération, tel que présenté notamment dans la littérature sur le respect des engagements internationaux (Chayes & Chayes, 1995; Friedrich, 2013). Ensuite, nous présentons l'entente transfrontalière en tant que telle. Nous y observerons les buts, objectifs, moyens proposés et contraintes associées. On s'intéresse donc davantage à l'instrument choisi et à son contenu, permettant d'intégrer plusieurs aspects liés à la littérature sur le respect des engagements internationaux. Enfin, nous analysons le contexte québécois lié à chaque engagement international de manière plus spécifique, le rôle joué par le Québec dans la mise à l'ordre du jour et dans l'élaboration de chaque entente, de même que le rôle joué par les différentes parties prenantes québécoises à l'égard de l'élaboration de chacune des ententes en question, comme l'évoque notamment Bernier (1999, 2010) sur la relation entre formulation et mise en œuvre d'une politique publique.

Puis débute notre analyse de la mise en œuvre de l'entente en question par le Québec. Nous regardons, dans un premier temps, le contexte à l'intérieur duquel cette entente ou engagement s'inscrit. Comme on ne peut faire abstraction du contexte où la mise en œuvre d'une politique prend place, nous faisons ressortir les facteurs sociaux, économiques et politiques qui ont pu faciliter ou interférer dans le processus de mise en œuvre, à l'instar de ce qu'évoquent notamment Mazmanian et Sabatier (1983) avec leurs variables externes.

Dans un deuxième temps, nous interrogerons le processus de planification et d'opérationnalisation de la mise en œuvre, en regardant à la fois ce processus au sein de l'administration publique québécoise et au niveau des différentes parties prenantes québécoises participant au processus de mise en œuvre. Nous examinons donc :

- le processus de mise en œuvre au niveau législatif et gouvernemental, en s'attardant tant au processus formalisé et informel associé au processus de mise en œuvre de chaque engagement en question. Nous regardons ainsi quelles lois ou règlements ont dû faire l'objet de modifications ou encore quelle politique particulière a dû être adoptée pour répondre aux objectifs des ententes négociées ;
- le développement d'un plan de mise en œuvre ou d'un processus de mise en œuvre. Nous nous attardons ici sur les plans formels ou informels qui ont été élaborés afin d'implanter les engagements en question sur le territoire québécois ;
- la mobilisation des ressources associée à la mise en œuvre de chaque entente (à la fois sur le plan humain et financier) ;
- le processus de suivi et de reddition de compte, s'il en est un ;

Ces différents éléments présentés plus haut nous permettent d'apprécier le processus de mise en œuvre au niveau de l'administration publique québécoise, et d'y observer les avancées, les retards ou les absences de mise en œuvre sur les différents aspects liés à chaque engagement international.

En plus de cette analyse de la mise en œuvre d'abord et surtout axée sur le rôle joué par l'administration publique québécoise, nous analysons également le leadership exercé par les acteurs de la mise en œuvre, qu'ils soient politiques ou de l'administration publique. Nous regardons également l'implication des parties prenantes québécoises à l'égard de l'ensemble du processus de mise en œuvre, afin d'observer d'une part, dans quelle mesure ceux-ci ont appuyé ou non les ententes en question, et d'autre part, d'évaluer dans quelle mesure ces derniers ont eu une influence quelconque dans le processus de mise en œuvre, à l'instar de ce que postule la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques.

Finalement, nous effectuons, pour chaque étude de cas, une évaluation relative aux avancées constatées à l'égard du processus de mise en œuvre par rapport aux objectifs fixés par chacune d'entre elles. Ceci nous permet, ultimement, d'apprécier le degré de mise en œuvre de chaque entente en question et d'y observer dans quelle mesure le Québec souscrit à chacun des engagements. Ainsi, la grille d'analyse développée par Bhuyan et al. (2010) que nous avons adapté à notre contexte de recherche permet de lancer une analyse et discussion à l'égard des différentes dimensions observées dans le cadre de cette recherche doctorale.

1.7 Définition des concepts

Sans revenir dans le détail sur la revue de littérature présentée précédemment dans ce chapitre, nous présentons ici les définitions des concepts clefs visant les différents objets d'étude de notre recherche doctorale. Nous y définissons donc ce que nous entendons lorsque nous abordons les concepts d'ententes internationales, de contrainte interne, de mise en œuvre et de respect des engagements internationaux, de paradiplomatie régionale et transfrontalière et de partie prenante.

1.7.1 Ententes internationales

D'entrée de jeu, mentionnons que nous utilisons de façon indifférenciée les concepts d'engagements internationaux et d'ententes internationales. Bien qu'il existe une pluralité de définitions relatives à ce que signifie le terme entente internationale (tel que l'expose notre revue de littérature sur le respect des engagements internationaux), nous avons choisi d'utiliser la définition énoncée par le gouvernement du Québec à l'égard du concept d'ententes internationales, mais en y adoptant une perspective beaucoup plus englobante vis-à-vis cette dernière. Pour le gouvernement du Québec, une entente internationale consiste en un accord « qui intervien[t] entre, d'une part, le gouvernement du Québec ou l'un de ses ministères et organismes et, d'autre part, un gouvernement étranger ou l'un de ses ministères, une organisation internationale ou

un organisme de ce gouvernement ou de cette organisation internationale » (Québec, 2014).

Cependant, il est à noter que la définition du gouvernement du Québec est utilisée par ce dernier de façon extrêmement restrictive, puisqu'elle exclut les engagements souples, tels que les actes concertés non conventionnels comme les déclarations d'intention, déclarations conjointes, et même les plans d'action adoptés régionalement comme ceux de la CGNA-PMEC. C'est pourquoi nous précisons dans le cadre de cette recherche doctorale que l'utilisation que nous faisons de cette définition est beaucoup large, et doit inclure, selon nous, les engagements contraignants et non contraignants et ainsi intégrer les aspects mentionnés par Friedrich, Guzman et Bodansky relativement à la définition du droit international et à la reconnaissance des engagements non contraignants dans les définitions que nous avons du droit international et des engagements internationaux (Bodansky, 2010; Friedrich, 2013; Guzman, 2002).

Une telle définition offre du coup l'avantage d'inclure une pluralité d'engagements internationaux, d'aller au-delà d'une définition purement stato-centrée en permettant l'ouverture aux gouvernements non centraux et autres entités subétatiques et ainsi de reconnaître au Québec une certaine forme de personnalité internationale (Arbour & Parent, 2006, p. 175).

1.7.2 Contrainte interne

Le concept de contrainte interne constitue également un élément important à définir dans le cadre de cette étude doctorale. Contrairement au concept de contrainte « externe », référant aux mécanismes de sanction et à l'obligation d'un État en vertu du droit international de respecter ses engagements internationaux (Friedrich, 2013; Guzman, 2002), la notion de contrainte interne vise davantage le contenu de l'engagement international en question, à la substance même de l'engagement (se

référant ainsi à la formulation de l'engagement) et aux transformations qui sont nécessaires pour qu'une Partie respecte cet engagement international. En d'autres termes, la notion de contrainte interne réfère au type d'instrument de politique publique nécessaire pour que l'État souscrive à son engagement international. Un engagement international peut ainsi nécessiter d'importantes transformations législatives, réglementaires et créer de nombreuses obligations d'autres types pour l'État souhaitant respecter le « corps et l'esprit » de l'engagement, ou il peut, à l'opposé, être plus flou, consister en des lignes directrices permettant de guider l'action publique sans pour autant obliger à des modifications de pratiques strictes, tel que l'évoque Weiss (1999) et Guzman (2005).

Ce faisant, bien que l'ensemble des cas analysés dans cette étude doctorale concerne des engagements non-contraignants en vertu du droit international, ceux-ci ont néanmoins différents niveaux de contrainte interne quant aux transformations nécessaires pour que les Parties respectent leurs engagements internationaux, faisant ainsi écho à la littérature sur la formulation, aux instruments de politiques publiques et à la mise en œuvre (L. Bernier, 2010; Friedrich, 2013; M. Hill & Hupe, 2009, [2002]; Howlett et al., 2009).

1.7.3 Mise en œuvre des engagements internationaux et respect des engagements internationaux

La littérature présentée précédemment dans ce chapitre permet d'observer plusieurs complémentarités entre la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques et le respect des engagements internationaux. Pour la présente recherche, nous proposons une définition de la mise en œuvre des engagements internationaux permettant justement de faire le pont entre ces domaines d'étude. Nous nous rapprochons ainsi de la définition proposée par O'Toole (2000) et estimons que la mise en œuvre des engagements internationaux correspond à l'étape post-décisionnelle permettant de traduire les intentions du gouvernement envers sa

population et ses partenaires internationaux en actions concrètes et à l'impact de ces actions face à un enjeu donné.

Ensuite, relativement à la question du respect d'un engagement international, nous avons fait le choix de souscrire à la définition proposée par Young, pour qui « [c]ompliance can be said to occur when the actual behavior of a given subject conforms to prescribed behavior, and non-compliance or violation occurs when actual behavior departs significantly from prescribed behavior » (cité dans Simmons, 1998, p. 77).

1.7.4 Paradiplomatie régionale / transfrontalière

Concernant le concept de paradiplomatie, nous proposons la définition suivante qui permet d'englober les différents aspects de la littérature présentée précédemment dans le chapitre. Selon nous, la paradiplomatie renvoie aux relations internationales directes et indirectes développées par les gouvernements non centraux ou autres entités subétatiques, de façon distincte et autonome, dans l'objectif de promouvoir leurs intérêts généraux ou spécifiques à l'échelle internationale.

De même, alors que notre recherche doctorale traite de relations transfrontalières entre le Québec et des États américains voisins, de même que de relations internationales entre le Québec et d'autres États fédérés nord-américains ne partageant pas de frontières communes, nous avons fait le choix de distinguer le concept de paradiplomatie transfrontalière et régionale. Si la paradiplomatie transfrontalière ne nécessite pas de précision supplémentaire, nous avons choisi d'utiliser le terme de paradiplomatie régionale en intégrant à celle-ci la définition de Higgott sur les régions et la régionalisation à cette définition. Nous définissons donc le concept de paradiplomatie « régionale » en référant à notion de région comme espace territorial associé à l'Amérique du Nord, comparativement à une paradiplomatie globale ou internationale ou encore transfrontalière (qui référerait

directement ou uniquement aux frontières partagées entre le Québec et ses voisins immédiats) (Higgott, 1997).

1.7.5 Parties prenantes

La notion de partie prenante se trouve à être présente à la fois dans la littérature sur la mise en œuvre et sur le respect des engagements internationaux. Utilisée de façon relativement large, celle-ci réfère à l'ensemble des acteurs non gouvernementaux concernés par la politique publique en question, incluant à la fois les acteurs qui mettent en œuvre et ceux étant affectés par la politique en question, tant positivement que négativement (M. Hill & Hupe, 2009, [2002], p. 153).

L'inclusion des parties prenantes dans l'analyse de la mise en œuvre permet ainsi de reconnaître le rôle et l'importance de ces acteurs sur le plan de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'internalisation des règles et des valeurs sous-jacentes aux engagements en question, à l'instar de ce qu'évoquent Koh (1996) et Weiss (1999) lorsqu'ils intègrent les acteurs non gouvernementaux dans l'analyse du respect des engagements internationaux.

Aux fins de cette recherche doctorale, nous avons fait le choix d'analyser de façon plus détaillée les parties prenantes provenant des milieux économiques (tels que les entreprises et les regroupements économiques variés, comme les fédérations de chambres de commerce ou autres) et des milieux environnementaux (référant surtout aux organisations non gouvernementales environnementales).

1.8 Conclusion

Notre thèse propose une analyse de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec dans le domaine de l'environnement dans l'espace nord-américain et une réflexion relative à la gouvernance environnementale nord-américaine qui s'est

développée au cours des trente dernières années. Notre recherche s'inscrit dans une démarche se situant à la jonction des domaines de la science politique, de l'administration publique et du droit international et permet d'amorcer une réflexion relative à la capacité d'action des États fédérés, sur leur rôle et sur l'effectivité de la mise en œuvre de leurs engagements internationaux, puisqu'ils jouent désormais un rôle non négligeable dans l'espace international sur les questions d'environnement, et qu'ils souhaitent être reconnus comme tels au niveau international, régional et transfrontalier. En ce sens, cette thèse entend contribuer à l'avancement des connaissances, tant au sein du monde de la pratique qu'au niveau scientifique. Trois objectifs principaux sont d'ailleurs présents en filigrane tout au long de cette recherche. D'abord, elle permet d'analyser les mécanismes de mise en œuvre des engagements internationaux du Québec dans le domaine de l'environnement. Ensuite, elle explore les facteurs et déterminants de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec. Et enfin, elle propose une réflexion sur la pertinence des États fédérés dans la gouvernance environnementale nord-américaine.

Les prochains chapitres explorent de façon plus approfondie ces éléments et permettent de répondre à la question centrale de la présente thèse doctorale, soit dans quelle mesure le Québec respecte-t-il et met-il en œuvre ses engagements internationaux dans le domaine environnemental?

CHAPITRE 2 LE QUÉBEC, L'ENVIRONNEMENT ET LES RELATIONS TRANSFRONTALIÈRES NORD-AMÉRICAINES

L'action internationale du Québec dans le domaine de l'environnement n'est pas toute récente dans l'histoire de la province. Celle-ci s'inscrit dans le contexte plus large d'une prise de conscience collective des problèmes environnementaux qui ont émergé à compter des années 1960 et 1970 aux niveaux local, national et international. Cette période, considérée comme un moment charnière dans l'évolution de l'action publique environnementale, a permis une prise de conscience collective de l'impact de l'homme sur son environnement naturel et sa dégradation. À partir de ce moment, au Québec comme dans plusieurs pays occidentaux, l'environnement devient un objet de préoccupation nécessitant l'action de l'État et plusieurs tragédies et catastrophes environnementales de nature intermestique¹⁹ rappelleront la nécessité d'intervenir à la fois au niveau interne, mais aussi en collaboration avec d'autres États et acteurs transfrontaliers et internationaux pour répondre adéquatement à ces problématiques de nature transfrontalière. D'ailleurs, il est intéressant de noter que depuis 1972, le nombre d'engagements internationaux contraignants et non contraignants a connu un accroissement substantiel partout dans le monde, à la fois sur les plan bilatéral et multilatéral (Weiss, 1999).

Afin de situer cette paradiplomatie environnementale québécoise, ce chapitre présente le contexte à l'intérieur duquel les actions internationales du Québec se sont développées. Nous débutons d'abord par le contexte constitutionnel canadien et le

¹⁹ Ce néologisme et anglicisme, appelant à la contraction des termes internationaux et domestiques, est apparu de façon assez récente dans la littérature environnementale, afin de souligner l'interdépendance accrue des écosystèmes, rappelant que des problématiques internationales peuvent avoir des conséquences locales et vice-versa, et que la régulation de nombreuses problématiques doit intégrer ces multiples dimensions et une pluralité d'acteurs au processus.

partage des compétences touchant aux questions environnementales. Dans un deuxième temps, nous présentons l'action internationale du Québec dans un contexte de fédéralisme canadien. Puis, nous exposons dans un troisième temps l'évolution des relations transfrontalières nord-américaines et terminons par la présentation de la paradiplomatie environnementale québécoise en Amérique du Nord de ses débuts jusqu'à aujourd'hui.

2.1 L'environnement dans un contexte de fédéralisme canadien

La question de la gouvernance et de la gestion environnementale au sein du Canada et de plusieurs fédérations dans le monde est sujette à moult débats et défis depuis plusieurs décennies maintenant. La complexité même de l'environnement et son caractère « indivisible » rendent très difficile l'appropriation complète de cet enjeu par l'un ou l'autre des paliers de gouvernement au Canada (Beaudoin, 2004). En effet, les sources de la dégradation environnementale sont multiples, tout comme ses conséquences, et touchent de ce fait plusieurs compétences constitutionnelles entre les deux paliers de gouvernement.

L'enjeu environnemental est ainsi considéré, par de nombreux auteurs, comme étant l'un des principaux défis de la fédération canadienne. Ceci est lié entre autres à l'attribution de cette compétence entre les différents paliers gouvernementaux, de même qu'à l'efficacité de nos institutions à répondre à cette problématique (Bakvis, Baier, & Brown, 2009). En effet, comme l'environnement n'est pas explicitement attribué constitutionnellement à l'un ou l'autre des paliers de gouvernement, celui-ci est divisé entre l'État fédéral et les provinces canadiennes, créant un chevauchement entre les compétences fédérales et provinciales, selon la nature de cet enjeu (Bakvis et al., 2009; Harrison, 1996; Juillet, 1998, p. 188; Vannijnatten & Boardman, 2009). Les champs d'intervention du Québec dans le domaine environnemental découlent ainsi des compétences attribuées aux provinces qui ont un impact sur l'environnement, et celles-ci sont explicitées dans la section qui suit. La section suivante fait quant à elle

un portrait de l'évolution des politiques publiques québécoises à l'égard de l'environnement.

2.1.1 La Constitution canadienne et le partage des compétences dans le domaine environnemental

Au Canada, le secteur environnemental est un secteur qui n'a pas été établi clairement comme étant de nature provinciale ou fédérale lors de l'instauration de la loi constitutionnelle de 1867. Ceci s'explique entre autres par le fait que l'environnement n'était pas une préoccupation pour les gouvernants de l'époque. Le vaste territoire, la faible population et l'abondance des ressources naturelles à la disposition des Canadiens faisaient en sorte que le pays semblait posséder, aux yeux de la majorité de la population et des décideurs, des ressources inépuisables. De ce fait, le souci de conservation et de préservation des milieux environnementaux ne faisait pas partie des préoccupations des Pères fondateurs de la fédération canadienne (Dufault, 2006, p. 208; Hessing, Howlett, & Summerville, 2005, p. 60; Juillet, 1998).

La « compétence environnementale » s'est ainsi forgée à travers des compétences connexes entre chacun des paliers de gouvernement, et dérive donc d'autres champs de compétence spécifiquement mentionnés à l'intérieur de la Constitution canadienne (H. Brun & Tremblay, 2002; Harrison, 1996, p. 32). La Cour suprême l'a d'ailleurs confirmé dans son jugement *Friends of the Oldman River Society c. Ministre des Transports du Canada*, à l'intérieur duquel elle affirme que :

Il faut reconnaître que l'environnement n'est pas un domaine distinct de compétence législative en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867* et que c'est, au sens constitutionnel, une matière obscure qui ne peut être facilement classée dans le partage actuel des compétences, sans un grand chevauchement et une grande incertitude. On a élaboré diverses méthodes analytiques pour régler ce problème; toutefois, il n'en existe pas une seule qui conviendra dans tous les cas. [...] À mon avis, on peut plus facilement trouver la solution applicable à l'espèce en examinant tout d'abord l'énumération des pouvoirs dans la *Loi constitutionnelle de 1867* et en analysant comment ils peuvent être utilisés pour répondre aux problèmes environnementaux ou pour les

éviter. On pourra alors se rendre compte que, dans l'exercice de leurs pouvoirs respectifs, les deux paliers de gouvernement peuvent toucher l'environnement, tant par leur action que par leur inaction. Pour mieux comprendre, on doit examiner les pouvoirs spécifiques (Canada, 1992).

Si ces compétences relèvent des deux paliers de gouvernement, il semble que ce soit les provinces qui, les premières, ont occupé cet espace juridique. En effet, dès les premières années de la fédération canadienne, les toutes premières régulations environnementales découlaient essentiellement d'enjeux locaux (notamment la santé). Par conséquent, ce sont les provinces qui ont rapidement acquis une prééminence dans les dossiers environnementaux, au détriment du gouvernement/État fédéral (Morton, 1996; Vannijnatten, 2006; Windfield, 2002).

Tableau 2-1 Partage des compétences entre l'État fédéral et les provinces canadiennes face à l'enjeu environnemental

Compétences fédérales	Compétences des provinces
Paix, ordre et bon gouvernement (art. 91 préambule)	Compétence fiscale (art. 92-2 et art. 92-9)
Propriété publique (art. 91-1A)	L'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvent (art. 92-5)
Le pouvoir de dépenser (art. 91-1A)	
La réglementation du trafic et du commerce (art. 91-2)	Les institutions municipales (art. 92-8)
Navigation (art. 91-9, art. 91-10 et art. 91-13)	Les entreprises et ouvrages locaux (art. 92-10)
Pêcheries (art. 91-12)	Propriété et droits civils (art. 92-13)
Terres réservées aux Indiens (art. 91-24)	Pouvoir résiduel provincial (art. 92-15)
Droit criminel (art. 91-27)	Ressources naturelles non renouvelables, ressources forestières et énergie électrique (art. 92A)
Pouvoir résiduel (art. 91-29)	
Transport interprovincial et international, et les entreprises interprovinciales (art. 92-10a)	
Pouvoir déclaratoire (art. 92-10c)	
Pouvoirs partagés	
Agriculture (art. 95)	

Source : Beaudoin, Gérald-A. (2004). *La Constitution du Canada : institutions, partage des pouvoirs. Charte canadienne des droits et libertés*, Montréal, Wilson et Lafleur, 987 p., coll. «Bleue».

Bien que les provinces canadiennes possèdent une large part des compétences relatives à l'environnement, l'État fédéral jouit néanmoins de plusieurs compétences exclusives découlant de l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867, tel que le

montre le tableau précédent. En effet, celui-ci détient notamment les pouvoirs relatifs à la contamination internationale et interprovinciale, au contrôle des importations et à l'utilisation et au contrôle des substances toxiques (Hessing et al., 2005, p. 61; Windfield & Macdonald, 2008). Également, avec les années, le gouvernement fédéral a eu tendance à étendre certaines politiques environnementales indirectement liées à certaines de ses sphères de compétences, comme les pêches, la navigation et l'agriculture. De plus, il possède certains pouvoirs généraux qui peuvent influencer sur de possibles lois dans le domaine environnemental, à savoir le commerce interprovincial et international, le droit criminel²⁰, le pouvoir de taxation, la négociation et la ratification de traités internationaux (pouvoir contesté par le Québec avec la Doctrine Gérin-Lajoie), le pouvoir de dépenser, les pouvoirs résiduels et bien sûr, ce qui constitue le principe de *Paix, ordre et bon gouvernement* (POBG)²¹. Ces pouvoirs étendus peuvent permettre aux autorités fédérales de jouer un certain

²⁰ L'arrêt R. c. Hydro-Québec, [1997] 3 R.C.S. 213 a permis de clarifier l'utilisation du droit criminel pour combattre la pollution par le Parlement fédéral, et ce, sans empiéter sur les compétences législatives des provinces sur la question. Dans son jugement, la Cour suprême du Canada a affirmé que

« La protection de l'environnement, au moyen d'interdictions concernant les substances toxiques, constitue un objectif public tout à fait légitime dans l'exercice de la compétence en matière de droit criminel. La protection de l'environnement est un problème international qui exige une action des gouvernements de tous les niveaux. Le recours légitime au droit criminel ne constitue nullement un empiétement sur la compétence législative provinciale, bien qu'il puisse toucher à des matières qui en relèvent. Le Parlement peut, en vertu de sa compétence en matière de droit criminel, édicter valablement des interdictions relatives à des actes précis en vue de prévenir la pollution. Cela ne constitue pas un empiétement sur les compétences législatives d'une province. Le recours à la compétence fédérale en matière de droit criminel n'empêche nullement les provinces d'exercer les vastes pouvoirs que leur confère l'art. 92 pour réglementer et limiter la pollution de l'environnement de façon indépendante ou de concert avec des mesures fédérales ».

²¹ Un autre jugement de la Cour suprême, intervenu auparavant, a aussi permis d'étendre les champs d'intervention du gouvernement fédéral relativement à la protection de l'environnement grâce au principe de Paix, ordre et bon gouvernement. Dans l'arrêt R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd., [1988] 1 R.C.S. 401, la Cour suprême a statué que le fédéral peut utiliser la clause POBG pour mettre en place des mesures environnementales au niveau national si les provinces étaient incapables de légiférer ou de réglementer adéquatement cet enjeu et ce, même si cela relevait de leurs compétences constitutionnelles. La Cour a estimé qu'en vertu de la théorie de l'intérêt national, la « pollution des mers, à cause de son caractère et de ses incidences extra provinciales surtout, mais aussi internationales, est manifestement une matière qui intéresse le Canada tout entier ».

rôle dans la gouvernance environnementale au Canada (Dufault, 2006; Harrison, 1996; Valiante, 2002). Cependant, Beaudoin rappelle que le caractère indivisible de l'enjeu environnemental fait en sorte que celui-ci ne pourrait être déterminé comme étant un domaine unique et nouveau, ce qui empêche l'appropriation de cet enjeu par les autorités fédérales par la compétence résiduelle :

Elle [l'environnement] n'est pas un sujet distinct et indivisible, présentant une identité propre comme le contrôle de l'aviation, l'aménagement et l'embellissement de la capitale nationale, l'incorporation des compagnies à objets fédéraux, que la jurisprudence a reconnus comme sujets nouveaux et distincts entrant dans le *residuum* fédéral et constituant, à toutes fins utiles, des sujets ajoutés à la liste des domaines fédéraux énumérés à l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La lutte anti-pollution (comme la lutte anti-inflation) constitue un agrégat de matières sans spécificité propre (Beaudoin, 2004, p. 821).

Les provinces, quant à elles, jouissent d'une marge de manœuvre significative relativement à la protection de l'environnement. Plusieurs des compétences constitutionnelles leur étant dévolues touchent de près à l'environnement, comme le droit de propriété, les ressources naturelles non renouvelables, les ressources forestières, le droit civil, les affaires municipales et locales, etc. Ces pouvoirs constitutionnels ont fait en sorte d'étendre très tôt dans l'histoire leurs compétences dans le domaine de l'environnement, alors que les pouvoirs rattachés à l'autorité fédérale demeurent plus incertains (A. Bélanger, 2011). D'ailleurs, plusieurs auteurs estiment que le rôle joué par le gouvernement fédéral dans le domaine de l'environnement au cours des années est demeuré minimal, laissant aux provinces le rôle de première ligne dans la protection de l'environnement (A. Bélanger, 2011; Franson & Hughes; Harrison, 1996, p. 4).

2.1.2 Évolution des politiques publiques du Québec à l'égard de l'environnement

Au Québec, les politiques publiques à l'égard de l'environnement se sont surtout développées à compter du début des années 1970. Auparavant, elles se résumaient

surtout à l'hygiène publique et à la qualité des eaux (Simard & Lepage, 2004). Un premier ministre délégué responsable de l'environnement, Victor Goldbloom, est nommé en 1970. Par la suite, le Québec adopte en 1972 la Loi sur la qualité de l'environnement, qui instaure les premiers fondements de la protection de l'environnement au Québec. Cette loi est adoptée la même année que la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, tenue à Stockholm, et instaure des mécanismes permettant l'interdiction de certaines formes de pollution et de fixer certaines normes permettant d'assurer la qualité de l'environnement (Gourde, 2010). Elle sera modifiée à plusieurs reprises par la suite, afin notamment de définir un droit à la qualité de l'environnement pour la population québécoise (chapitre A-19.1) et d'instituer le Bureau d'audience publique en environnement (BAPE), qui favorise l'information et la participation citoyenne aux projets ayant un impact sur l'environnement.

Le processus d'institutionnalisation de la question environnementale franchit une nouvelle étape avec la création en 1979 du Ministère de l'Environnement du Québec. Les enjeux alors traités par le gouvernement du Québec sont déjà beaucoup plus vastes, et plusieurs enjeux de nature transfrontalière émergent au Québec, dont ceux des pluies acides, du dépôt de mercure et de la qualité des eaux partagées. Ces enjeux favorisent une coopération transfrontalière et l'émergence d'une paradiplomatie environnementale à travers notamment la CGNA-PMEC, qui contribue à améliorer la qualité de l'environnement dans cette région (Rausch, 1997). Dans les années qui suivent, le Québec se lance de façon plus importante dans le développement d'ententes bilatérales et multilatérales à l'égard de l'environnement auprès de ses partenaires voisins de la Nouvelle-Angleterre, de New York, et de la région des Grands Lacs.

2.2 L'activité internationale du Québec dans un contexte de fédéralisme canadien

Un autre élément fondamental dans le développement de relations transfrontalières et régionales dans les contextes québécois et canadien s'inscrit dans les revendications québécoises quant à l'exercice de ses compétences constitutionnelles au niveau international. Dans ce cas également, certains débats persistent quant à l'action internationale des provinces, puisque la constitution canadienne demeure là aussi silencieuse relativement à la possibilité pour un État membre d'une fédération de conclure des ententes internationales avec d'autres États, puisqu'il s'agissait, à l'origine, d'une prérogative de la Couronne (Arbour & Parent, 2006, pp. 176-177; Cyr, 2009, p. 196).

Or, depuis plusieurs décennies maintenant que le Québec est présent sur la scène internationale et que celui-ci cherche à être l'interlocuteur privilégié de toute entente internationale touchant ses compétences constitutionnelles. L'expansion significative des activités internationales du Québec depuis les années 1960 et du nombre d'ententes signées par ce dernier témoigne par ailleurs de cette volonté de l'État québécois de défendre et promouvoir ses intérêts au niveau international (Michaud, 2011).

2.2.1 La Constitution canadienne et le partage des compétences à l'égard de l'activité internationale des provinces

Lors de l'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 (AANB), le Canada ne possédait pas encore les pleins pouvoirs d'un État souverain, étant toujours considéré comme un Dominion de l'Empire britannique, et ne possédait, de ce fait, pas de personnalité internationale propre (Arbour & Parent, 2006). La Constitution était d'ailleurs silencieuse à ce propos, sauf en ce qui concerne les obligations internationales du Canada découlant de traités conclus entre l'Empire

britannique et des pays étrangers²² (Paquin, 2006a). S'il avait l'obligation de mettre en œuvre les traités conclus par l'Empire, il faut attendre les années 1920 avant que le Canada ne se voit conférer le pouvoir de négocier et signer seul les traités qui le concernent²³. Ce pouvoir est obtenu d'abord lors de la Conférence impériale en 1926, mais il faut attendre le Statut de Westminster, adopté en 1931 pour que le Canada obtienne la pleine souveraineté internationale, incluant la négociation des traités internationaux au nom du Canada et l'établissement de relations diplomatiques avec différents pays (Emanuelli, 2010; Paquin, 2006a).

Cependant, ce pouvoir de négocier et de ratifier les traités internationaux ne peut se faire au détriment du partage des compétences fixées par l'AANB. Rapidement, certaines provinces contestent la volonté du fédéral de légiférer dans les champs de compétence des provinces et posent ainsi un frein au pouvoir du fédéral en cette matière. Tel que mentionné dans l'arrêt *Canada (P.G.) c. Ontario (P. G.)* de 1937, la Cour suprême du Canada affirme que le fédéral ne peut empiéter sur les compétences législatives des provinces pour mettre en œuvre un traité international (Dufault, 2006). Ce dernier doit, « quand il s'agit de lois concernant les catégories de sujets relevant des provinces, être rempli par l'ensemble des pouvoirs, c'est-à-dire au moyen d'une coopération entre le Dominion et les provinces²⁴ ». Ainsi, les autorités fédérales ne peuvent mettre en œuvre un traité international touchant les compétences des provinces.

²² art. 132 de l'AANB : « Le Parlement et le gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers les obligations du Canada ou de l'une de ses provinces, à titre de partie de l'Empire britannique, découlant de traités conclu entre l'Empire et ces pays étrangers ».

²³ En 1919, une première étape est franchie avec la permission d'obtenir le Canada de signer en séparément le Traité de Versailles en tant que membre de l'Empire britannique. Puis en 1923, le Canada ratifie un premier traité bilatéral avec les États-Unis portant sur la pêche au flétan, sans la contre-signature de l'Empire britannique (Paquin, 2006b).

²⁴ CANADA. P.G. du Canada c. P.G. de l'Ontario, [1937] A.C. 326, source disponible en ligne, <http://www.juris.uqam.ca/docjur/jurisp/pgcanpgo.htm> (Page consultée le 30 mars 2009).

Qu'en est-il par contre lorsque des provinces souhaitent conclure elles-mêmes des traités ou des ententes internationales? Dans les faits, et malgré certains jugements de tribunaux canadiens moins favorables face au droit des provinces de conclure des traités internationaux (voir Emanuelli, 2010), il semble que les provinces ont plus de latitude que ce que les gouvernements fédéraux ont laissé sous-entendre depuis les dernières décennies, et encore davantage lorsqu'il s'agit d'ententes internationales. Pour Emanuelli, « rien dans la Constitution n'empêche les provinces de conclure des ententes réciproques (qui ne sont pas des traités) avec des États étrangers dans des domaines qui relèvent de leurs compétences constitutionnelles » (Emanuelli, 2010, p. 92). Cyr va même encore plus loin à ce propos, affirmant que l'évolution et l'élargissement des relations internationales poussent à une redéfinition de la diplomatie et du pouvoir de négocier les traités internationaux dans une fédération comme le Canada.

[T]he “High Politics” of war and peace are no longer occupying the place that they used to in the everyday life of international relations; economic integration and transnational regulation of “domestic” issues have taken the prime place. That is indeed why, as we have seen, provinces have for decades engaged in a variety of diplomatic relations to fulfill their own domestic missions. Diplomacy, like treaty powers, is not, *in se*, within federal plenary and exclusive jurisdiction.

In light of this, there are simply no constitutional reasons for denying provinces prerogative powers to make treaties (Cyr, 2009, p. 199).

En adoptant une vision ouverte relativement à la possibilité d'un État membre d'un État fédéral de conclure des ententes ou traités internationaux, à l'image de celle proposée par Cyr, on entre alors dans les débats portant sur la possibilité de reconnaître au Québec une certaine personnalité internationale. Pour Arbour et Parent (2006), il n'existe en effet aucune règle de droit international prohibant les États fédérés membres d'une fédération de conclure des traités internationaux, à l'instar de la Constitution canadienne, qui demeure silencieuse sur la question. Ils estiment à cet effet que :

L'action internationale du Québec, depuis les années 1960 est un fait qui s'inscrit dans la réalité et qui précède toute construction juridique *a*

priori ; si le Québec conclut des ententes avec des États souverains, on doit y voir là un indice majeur de sa personnalité internationale et l'on peut conclure que ces ententes sont soumises à la règle *pacta sunt servanda* et régies conséquemment par le droit international (Arbour & Parent, 2006, p. 177).

Les engagements internationaux du Québec seraient devenus réalité par la pratique et l'exercice de la diplomatie québécoise au fil du temps et par la reconnaissance de plusieurs acteurs étrangers de cette pratique, à la fois au niveau des États fédérés que par certains gouvernements centraux.

2.2.2 La doctrine Gérin-Lajoie et les activités internationales du Québec

Toutefois, au Canada, il n'y a toujours pas de consensus sur la place et la pertinence des actions internationales des provinces. D'ailleurs, dans l'énoncé de politique internationale publié en 2005, le gouvernement du Canada exprime encore l'idée selon laquelle les relations internationales du Canada sont indivisibles et relevant de l'autorité fédérale :

Pour le Canada, comme pour les autres pays, la politique étrangère et la gestion des relations bilatérales supposent que nous nous exprimions et que nous agissions d'une seule et même voix sur la scène internationale. Le gouvernement continuera donc d'exercer son leadership afin de s'acquitter de la responsabilité constitutionnelle qui est la sienne de gérer la politique et les relations étrangères du Canada » (Canada, 2005b).

Malgré cette divergence fondamentale entre le Canada et le Québec, ceci n'a cependant pas empêché le Québec de développer des relations internationales dans ses domaines de compétences constitutionnelles depuis plusieurs décennies maintenant.

Nonobstant une certaine activité internationale du Québec entre 1867 et 1960, c'est à partir des années 1960, début de la Révolution tranquille, que les relations internationales du Québec, telles que nous les connaissons aujourd'hui, prennent leur

envol. Cependant, certaines activités internationales se développent dans la province bien des années auparavant. Dès la fin du XIX^e siècle, des agents d'immigration du Québec sont envoyés dans plusieurs pays et un premier agent général, Hector Fabre, est envoyé à Paris en 1882 (Paquin, 2006b). Des missions outre-mer sont ensuite créées au Royaume-Uni et en Belgique. Quelques décennies plus tard, le Québec adopte une loi permettant au gouvernement de nommer des agents généraux à l'extérieur du pays (Balthazar, 2003 [1994]).

Néanmoins, pour Paquin, « ce n'est qu'à partir des années soixante que l'on peut parler d'une réelle politique internationale du gouvernement du Québec » (Paquin, 2006b, p. 22). Auparavant, l'activité internationale du Québec est demeurée plutôt superficielle, d'abord et surtout axée sur la recherche de capitaux et la promotion du tourisme. L'arrivée de la Révolution tranquille modifie considérablement le rôle et la place que le Québec peut occuper au niveau international (Balthazar, 2003 [1994]; Michaud, 2011; Painchaud, 1980; Paquin, 2006b).

Considérée comme la base juridique des activités internationales du Québec, la doctrine Gérin-Lajoie, énoncée pour la première fois en 1965, a eu un impact majeur sur la vision du Québec relativement à son activité internationale (Painchaud, 1980). Cette doctrine a permis de justifier sa propre politique internationale et de conclure des ententes internationales²⁵ lorsque celles-ci concernent ses propres champs de compétence (Paquin, 2006b, pp. 34-35), si bien qu'aujourd'hui, le Québec est considéré comme l'un des États non souverains les plus actifs internationalement (Balthazar, 2003 [1994]; Fry, 2004). À cet effet, dans son discours devenu célèbre, Paul Gérin-Lajoie, ministre de l'Éducation et vice-premier ministre du Québec, affirmait :

²⁵ Nous définissons ici ententes internationales comme étant « un accord intervenu entre le gouvernement ou l'un de ses ministères d'une part et un gouvernement étranger ou une organisation internationale d'autre part » (Arbour et Parent, 2006, p. 189).

[...] Il fut un temps où l'exercice exclusif par Ottawa des compétences internationales n'était guère préjudiciable aux intérêts des États fédérés, puisque le domaine des relations internationales était assez bien délimité.

Mais de nos jours, il n'en est plus ainsi. Les rapports interétatiques concernent tous les aspects de la vie sociale. C'est pourquoi, dans une fédération comme le Canada, il est maintenant nécessaire que les collectivités membres, qui le désirent, participent activement et personnellement à l'élaboration des conventions internationales qui les intéressent directement [...] (cité dans Paquin, 2006a, p. 32-33).

La France devient ainsi un allié de taille du Québec dans ses revendications internationales. L'intérêt marqué du Président français De Gaulle lors de sa visite au Canada en 1960, l'ouverture de la Maison du Québec à Paris en 1961 et l'adoption d'une entente-cadre en matière d'éducation sont autant d'exemples de cette volonté de la France de reconnaître une certaine forme de personnalité internationale au Québec (Balthazar, 2003 [1994]; Comeau & Fournier, 2002; Painchaud, 1980; Paquin, 2006b). Des tensions se font rapidement ressentir entre Ottawa, Québec et Paris, mais le Québec voit néanmoins en la France un allié de taille dans la légitimation de ses revendications internationales.

2.2.3 Évolution de l'activité internationale du Québec aux États-Unis

Si les relations que le Québec entretenait déjà avec la France permettent à celui-ci de légitimer ses revendications internationales, il est intéressant de constater le relatif désintérêt du Québec pour les États-Unis pendant une assez longue période de temps. Malgré une influence certaine des États-Unis sur le Québec sur le plan commercial, géographique et social, le Québec a longtemps cherché à occulter cette réalité, et à favoriser d'abord et surtout ses relations avec la France (L. Bernier, 1996, 1999). Celle-ci a été, en quelque sorte, un catalyseur dans les revendications internationales du Québec au début des années 1960. Ce désintérêt du Québec pour les États-Unis s'explique assez mal aux yeux de Balthazar :

C'est un fait indéniable que la relation la plus importante, la plus pressante, la plus immédiate pour le Québec est celle qu'il se doit

d'entretenir avec son voisin géant, les États-Unis. Non seulement s'agit-il de la superpuissance qu'aucun acteur international ne peut ignorer, c'est encore le seul État (si l'on excepte les provinces canadiennes) avec lequel le Québec partage une frontière, qui est en voie de devenir de plus en plus poreuse. C'est celui avec lequel les échanges économiques ont atteint, en 2001, près de 86 % du total du commerce international et sans doute aussi celui dont la culture et les institutions affectent le plus profondément toute la société québécoise (Balthazar, 2003 [1994], pp. 515-516).

Dans les années 1960, les choses changent quelque peu. L'intérêt du Québec pour les États-Unis s'accroît, mais le sentier permettant au Québec de développer des relations avec son voisin est beaucoup plus difficile qu'avec la France (L. Bernier, 1996, p. 6). Les tentatives du gouvernement du Québec au cours des années 1960 et 1970 d'obtenir une relation directe avec les autorités fédérales à Washington ont peu de succès (Balthazar & Hero, 1999, p. 65). Cette relation entre Québec et Washington est considérée comme étant asymétrique et, peu à peu, le Québec réoriente sa relation envers les États-Unis. Pour Balthazar et Hero :

La présence [du Québec] à Washington, aussi pertinente soit-elle, demeure problématique et limitée en raison de l'attitude du gouvernement américain et surtout de l'intransigeance de la diplomatie canadienne. Les relations avec les homologues au niveau des États posent beaucoup moins de problèmes et prennent des formes multiples, souvent multilatérales. Somme toute, la diplomatie québécoise est devenue une réalité complexe et passablement exigeante (1999, p. 109).

La difficulté d'accès du Québec aux autorités fédérales américaines a fait en sorte de réorienter les relations internationales de la province à l'égard des États-Unis. Le Québec tourne peu à peu sa diplomatie vers les États américains. Certes, un premier bureau avait été ouvert à New York dès les années 1940 et reste pendant longtemps l'une des seules vitrines du Québec aux États-Unis. Cependant, en 1962, le bureau de New York est rehaussé au rang de délégation générale. Par la suite, à compter de la fin des années 1960, le Québec ouvre des représentations à Chicago et Lafayette en 1969, et ensuite à Boston, Los Angeles et Dallas en 1970 (Balthazar, 2003 [1994]). Il devient aussi un membre de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada en 1973. Le Québec élargit ainsi sa

paradiplomatie aux États-Unis et comprend l'importance de ces différents outils de représentation du Québec afin de promouvoir ses intérêts.

L'activité internationale du Québec aux États-Unis se consolide ensuite tout au long de la décennie 1980, alors que l'on cherche à renforcer les liens économiques avec celui-ci (Michaud, 2011). Cependant, après le référendum de 1995, une vague de fermetures de représentations aux États-Unis et partout dans le monde s'opère. Le gouvernement du Québec ferme tour à tour entre 1996 et 1999 les représentations à Boston, Chicago et Los Angeles. Ces fermetures sont de courte durée, car à compter du début des années 2000, on ouvre et étend à nouveau le réseau des représentations du Québec dans plusieurs États américains et on intensifie les relations avec plusieurs autres États fédérés, surtout avec les voisins immédiats (Balthazar & Hero, 1999; Fry, 2005).

Aussi, à compter de cette période, le Québec développe une paradiplomatie bilatérale et multilatérale très importante avec ses partenaires américains, adhérant à plusieurs organisations multilatérales nord-américaines. À l'heure actuelle, le gouvernement du Québec opère six représentations sur le territoire américain et participe à plus d'une quinzaine d'organisations multilatérales avec des partenaires états-uniens (Québec, 2012c).

2.3 L'action internationale du Québec et les relations transfrontalières et régionales dans le domaine environnemental

Dans le domaine environnemental, les premières relations transfrontalières et régionales en Amérique du Nord se sont concentrées initialement au niveau des autorités fédérales, et remontent à plus de 100 ans. Les enjeux alors discutés concernaient le partage des eaux transfrontalières entre les deux pays et ont abouti au Traité sur les eaux limitrophes, signé en 1909 entre les États-Unis et l'Empire britannique, le Canada ne possédant pas encore sa propre personnalité internationale.

De façon spécifique, ce traité visait pour l'essentiel à prévenir et régler les litiges touchant les questions de l'eau partagée entre les deux territoires, en ce qui a trait à sa qualité et sa quantité ("Traité sur les eaux limitrophes," 1909).

Par la suite, si les relations transfrontalières dans le domaine environnemental se développent quelque peu (Piette, 1992), il faut attendre les années 1960 et 1970 pour que celles-ci amorcent une progression notable, à la fois au niveau des instances fédérales que des États fédérés. Il faut comprendre que de façon plus large, c'est à compter de cette période que l'on assiste à une prise de conscience collective des problèmes environnementaux à l'échelle globale et que sont créés, un peu partout dans le monde, les premiers ministères de l'Environnement (Juillet, 1998; Le Prestre, 2005; Simard & Lepage, 2004). Ainsi, lorsque certaines problématiques environnementales locales et transfrontalières ont été mises à l'agenda des autorités gouvernementales—telles que la pollution de cours d'eau ou encore les pluies acides, ce sont surtout les provinces qui ont joué un rôle d'avant-garde et développé des liens avec les États américains voisins. Ces derniers possédaient l'expertise et les connaissances sur ces domaines (Vannijnatten, 2004), ce qui a légitimé le développement de relations transfrontalières au niveau environnemental et du coup, ce qu'on appelle la paradiplomatie verte des États fédérés nord-américains. À cet effet, Bélanger explique que les provinces et les États américains sont souvent parvenus à dépasser les limites de l'action gouvernementale rattachées à l'aspect transfrontalier des enjeux auxquels ils font face, et que, en prenant l'exemple de l'Entente sur les eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, « les provinces et États sont plus aptes à résoudre des problématiques transfrontalières que les autorités fédérales, notamment à travers la pratique de l'interprovincialisme et de la mise en œuvre des multiples ententes qui en découlent » (A. Bélanger, 2011, p. 11). Au surplus, d'autres auteurs notent que ces relations transfrontalières développées par les provinces et les États américains ont permis le développement d'une diplomatie non-traditionnelle, entrant dans ce que l'on qualifie de *soft law*, et qu'elles ont de ce fait favorisé la création de nouveaux types

d'engagements internationaux et de surpasser les limites constitutionnelles de certains États fédérés par exemple²⁶ (Barnett, 2010; Hall, 2006; Kazazis, 2012).

À partir de cette période, les choses changent rapidement. La nature des enjeux environnementaux étant de plus en plus complexe et ne se restreignant plus à des espaces géographiques donnés, plusieurs ententes transfrontalières émergent à la fois au niveau des instances fédérales et au niveau des États fédérés nord-américains. De façon plus particulière, les États fédérés ont développé entre eux des mécanismes de collaboration de plus en plus importants sur le plan transfrontalier à la fois sur les plans bilatéraux et multilatéraux, conscients du caractère extensible de leurs compétences constitutionnelles liées à l'environnement. Ils sont ainsi devenus des promoteurs d'ententes internationales multilatérales sur plusieurs enjeux environnementaux distincts, tels que l'eau, les changements climatiques ou les pluies acides pour ne nommer que ceux-là (Abgrall, 2005a; Chaloux, 2010; Ganster & al., 1997; Gattinger & Hale, 2010; Selin & Vandever, 2009; Tomblin & Colgan, 2004; Vannijnatten & Boardman, 2009). Ainsi, des régimes transfrontaliers environnementaux ont vu le jour à travers des organisations transfrontalières déjà existantes, et d'autres ont été créés spécifiquement pour répondre à des problématiques environnementales particulières (Brunnée & Toope, 1997; Choinière-Lapointe, 2008; Tomblin & Colgan, 2004).

Justifiant le développement de relations transfrontalières et régionales à ce niveau étatique par le partage des compétences constitutionnelles attribuées à ces acteurs et par des préoccupations communes à l'égard de nombreuses problématiques environnementales, les États fédérés ont développé une collaboration sur une panoplie d'enjeux environnementaux dont les questions d'aménagement du territoire,

²⁶ Il faut noter que du côté américain, l'adoption d'engagements internationaux est beaucoup plus complexe. En effet, en vertu de l'article 1, section 10 et l'article 2, section 2 de la Constitution américaine, les États ne peuvent signer des engagements contraignants avec d'autres États américains (dans un pacte régional, ou *compact*) ou avec un gouvernement étranger sans le consentement du Congrès. De ce fait, tout engagement bilatéral ou multilatéral au niveau des États fédérés nécessite l'approbation du Congrès pour être effectif (Hall 2006, p. 423).

de transport et de ressources naturelles. Comme plusieurs compétences directes et indirectes touchant l'environnement leur étant directement dévolues par leur constitution respective, ceux-ci sont devenus très rapidement proactifs sur ces questions (Harrison, 1996; Holland, Morton, & Galligan, 1996; Kraft, 2004). D'ailleurs, pour ajouter à ce propos, Debora Vannijnatten nous montrait que, dans une étude parue en 1976, on notait qu'il existait déjà 766 interactions transfrontalières entre les États fédérés canadiens et états-uniens, dont 29 % d'entre elles concernaient les ressources naturelles ou la protection de l'environnement (Vannijnatten, 2006, p. 7).

2.3.1 Les premiers moments de la paradiplomatie environnementale québécoise (1970-1990)

Le phénomène de paradiplomatie environnementale n'échappe pas au Québec. Depuis 1982, le Québec a signé plus de 24 ententes bilatérales ou multilatérales avec ses partenaires états-uniens dans le domaine de l'environnement, et ceci en excluant les plans d'action adoptés par le Québec et ses partenaires de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada dans les domaines des pluies acides, du mercure et des changements climatiques (Québec, 2012a).

À compter des années 1980, le Québec développe des relations transfrontalières avec ses partenaires voisins de la Nouvelle-Angleterre, de New York et des Grands Lacs afin de réguler des problématiques environnementales partagées dans cet espace géographique. La question des pluies acides, de la qualité de l'eau des lacs Memphrémagog, Champlain et du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, ainsi que les émissions de chlorofluorocarbène et autres jettent les bases d'une coopération accrue entre les États fédérés de cette région et permet de légitimer, à terme, la capacité d'action internationale de ces acteurs sur les questions relevant de leurs compétences constitutionnelles.

2.3.2 Évolution récente de 1990 à aujourd'hui

À compter de la fin des années 1990, la paradiplomatie verte exercée par le Québec et ses partenaires américains se consolide et s'institutionnalise, à la fois sur les plans bilatéral et multilatéral. À travers la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, on adopte et met en œuvre avec succès des plans d'action régionaux sur le mercure et les dépôts acides en 1998 (Chaloux, 2009), et on adopte en 2001 un plan régional de lutte contre les changements climatiques. De même, en 1997, le Québec devient membre associé du Conseil des gouverneurs des Grands Lacs, et adopte en 2005 avec ceux-ci l'Entente sur les eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent (Norman & Bakker, 2009; Paquerot, 2007). Bref, le Québec demeure un membre actif d'organisations transfrontalières multilatérales déjà existantes, et ce dernier se joint également par la suite à de nouvelles organisations régionales comme la *Western Climate Initiative* (WCI) afin de défendre et de promouvoir ses intérêts dans le domaine des changements climatiques (Klinsky, 2013; Selin & Vandever, 2009; Vannijnatten, 2006).

Tableau 2-2 Principaux engagements internationaux du Québec en matière d'environnement avec ses partenaires nord-américains entre 1990-2012

Année	Partenaires	Engagements internationaux
1993	New York	Entente de coopération en matière d'environnement
1998	CGNA-PMEC	Plan d'action sur le mercure
1998	CGNA-PMEC	Plan d'action sur les pluies acides
2001	CGNA-PMEC	Plan d'action sur le changement climatique
2001	CGGL	Annexe à la Charte des Grands Lacs
2003	Vermont	Entente de coopération en matière d'environnement relativement à la gestion des eaux du Lac Memphrémagog et de son bassin hydrographique
2005	CGGL	Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent
2008	WCI	Adhésion du Québec à la <i>Western Climate Initiative</i>
2008	CGNA-PMEC	Plan d'action sur le transport et la qualité de l'air
2010	New York et Vermont	Entente de coopération en matière d'environnement relativement à la gestion du lac Champlain
2012	Californie	Entente sur l'harmonisation et l'intégration des programmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (WCI)

D'ailleurs, en 2006, le Québec adopte sa nouvelle *Politique internationale du Québec*, à l'intérieur de laquelle il confirme sa volonté de poursuivre sa

participation active aux divers forums internationaux traitant des enjeux environnementaux [et où il] souhaite par ailleurs favoriser le développement des liens entre les États, régions, entreprises, groupes de recherche et organismes qui travaillent concrètement à rechercher des solutions et des pratiques durables (Québec, 2006b).

Puis, en 2010, un pas de plus est franchi avec l'adoption de la *Stratégie du Québec à*

l'égard des États-Unis. D'une part, celle-ci exprime cette volonté d'intensification de ses engagements internationaux dans le domaine de l'environnement. D'autre part, à l'intérieur de cette stratégie, le gouvernement du Québec réitère qu'il « entend jouer un rôle de leader dans ce secteur » (2010, p. 24) et on comprend ici que ce dernier souhaite continuer à approfondir ses relations avec les États américains dans les domaines de l'environnement et à assumer un leadership sur ces questions. Ainsi, l'action internationale du Québec dans ces domaines s'effectue dans un contexte où celui-ci cherche à légitimer le rôle et la pertinence des États fédérés dans la gouvernance environnementale nord-américaine et où le développement d'ententes à travers des organisations transfrontalières devient un outil très important dans ses revendications.

2.4 Conclusion

En conclusion, bien que les questions environnementales n'aient occupé l'agenda politique international du Québec que plus tardivement dans l'histoire de ses relations internationales, celles-ci ont permis, au cours des trente dernières années, de développer de nouvelles relations transfrontalières avec ses partenaires nord-américains. Bien plus, cette paradiplomatie environnementale a occupé une place grandissante dans les relations internationales du Québec, si bien qu'aujourd'hui, l'environnement constitue très certainement l'un des piliers de son action internationale.

Avec ses partenaires nord-américains, le Québec a su développer une paradiplomatie environnementale innovante, permettant à celle-ci d'aller au-delà des limites constitutionnelles des fédérations canadiennes et états-uniennes, en plus de redéfinir les rôles des États fédérés dans un contexte international de plus en plus interdépendant. Ainsi, il semble opportun de s'interroger sur la capacité d'action des États fédérés, sur leur rôle et sur l'effectivité de la mise en œuvre de leurs engagements internationaux, puisqu'ils jouent désormais un rôle non négligeable

dans l'espace international sur les questions d'environnement, et qu'ils souhaitent être reconnus comme tels aux niveaux international, régional et transfrontalier, ce que les prochains chapitres mettront en lumière.

CHAPITRE 3 PLAN D'ACTION RÉGIONAL SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES – LA CONFÉRENCE DES GOUVERNEURS DE LA NOUVELLE-ANGLETERRE ET DES PREMIERS MINISTRES DE L'EST DU CANADA

Ce chapitre présente une première étude de cas portant sur la paradiplomatie environnementale du Québec dans l'espace nord-américain, soit l'étude du plan d'action sur le changement climatique de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada (CGNA-PMEC). Adopté en août 2001, il vise, de façon régionale, à limiter les émissions de gaz à effet de serre sur le territoire en fixant des cibles de réduction des émissions à court, moyen et long termes (2010, 2020 et 2050). Ce plan d'action se fonde sur quatre principes directeurs guidant les interventions des gouvernements concernés, et neuf actions générales sont identifiées afin d'atteindre les objectifs du plan en question (CGNA-PMEC, 2001a). L'objectif ultime du plan d'action s'inscrit directement avec celui de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), qui correspond à une limitation des émissions anthropiques de GES à des niveaux ne représentant pas de menace pour le système climatique actuel (CGNA-PMEC, 2001a).

Pour le Québec comme pour les autres partenaires de la Conférence, les négociations entourant la mise sur pied d'un tel plan d'action ont signifié des avancées importantes en termes de paradiplomatie régionale et d'établissement d'un régime climatique au niveau des États fédérés nord-américains. La Conférence est devenue la toute première organisation d'États fédérés au monde à se doter d'un plan d'action régional pour lutter contre le réchauffement planétaire (Tennis, 2007, p. 419). Le leadership exercé par la région a permis d'initier une « course vers le sommet », et d'autres organisations régionales d'États fédérés ont par la suite développé diverses actions

pour lutter contre les changements climatiques en Amérique du Nord, comme la *Regional Greenhouse Gas Initiative*, la *Western Climate Initiative* ou encore le *Midwest Greenhouse Gas Reduction Accord* (MGGRA) (Entrevue A-PEI).

Ce chapitre analyse la mise en œuvre de ce plan d'action régional par le Québec, considéré comme un acteur phare dans cette organisation régionale, de par l'importance de son économie, de sa population et de son administration publique par rapport à cette organisation transfrontalière (Picher, 2001). De même, alors que le Québec a fait de l'enjeu climatique l'un des piliers de son activité internationale, cet engagement constitue le tout premier sur la question du climat, et l'analyse en profondeur de la mise en œuvre de celui-ci permet de mettre en lumière les défis et les enjeux du respect des engagements internationaux du Québec sur une question aussi complexe et globale.

Dans un premier temps, nous présentons un état des lieux de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, en nous concentrant sur l'historique de l'organisation, son fonctionnement et la place de l'environnement dans ses travaux. Suit l'analyse de la mise à l'ordre du jour et de la négociation d'un plan d'action régional sur le changement climatique. Nous exposons dans un troisième temps le rôle du Québec dans l'émergence et l'élaboration du plan d'action régional de 2001. Puis, nous terminons notre analyse de la mise en œuvre de ce plan d'action par l'État québécois, en regardant les différents facteurs exposés dans le chapitre un de la présente thèse.

3.1 La CGNA-PMEC : un état des lieux

La Nouvelle-Angleterre et l'Est du Canada partagent des liens privilégiés depuis de nombreuses années. Riches d'une histoire, de liens sociaux et d'une géographie communes, de forts liens se sont créés depuis plus d'un siècle dans ces deux régions voisines de l'Amérique du Nord (Rausch, 1997; Saint-Germain, 1993). Si des

relations transfrontalières se développent au cours du XXe siècle, il faut cependant attendre la fin des années 1960 et le début des années 1970 pour que s’institutionnalise la coopération transfrontalière entre la Nouvelle-Angleterre, les provinces atlantiques et le Québec à travers la création de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l’Est du Canada en 1973. Le Québec a, dès lors, un rôle et une influence substantielle dans les travaux de cette organisation, puisque celui-ci est, de loin, l’un des plus importants joueurs de cette organisation transfrontalière. Effectivement, le Québec est la province membre ayant le plus grand territoire et la population la plus nombreuse, en plus d’être le deuxième joueur économique en importance après le Massachusetts et d’être le principal fournisseur énergétique de la région. C’est donc, aux dires de Picher (2001), « un poids lourd, un acteur incontournable » dans cette région transfrontalière (p. d3).

3.1.1 Historique de l’organisation

3.1.1.1 Les relations entre la Nouvelle-Angleterre et l’Est du Canada avant 1973

Auparavant, malgré une certaine cohésion observée sur les plans du développement économique, culturel et environnemental entre la Nouvelle-Angleterre et les provinces de l’Est du Canada, le développement régional se fait surtout à l’intérieur de chacun des deux pays et se construit en trois blocs spécifiques : la Nouvelle-Angleterre, les provinces atlantiques et le Québec. En Nouvelle-Angleterre, le processus de régionalisation s’est effectué très tôt dans son histoire, soit dès le XVIIIe siècle (Tomblin, 2004). La force du régionalisme a cependant suivi certains cycles et celle-ci s’est développée en réponse face à la volonté de centralisation des autorités fédérales, est s’est consolidée lors des phases de décentralisation (Tomblin, 2004). À compter du XXe siècle, plusieurs instances régionales voient donc le jour en Nouvelle-Angleterre comme le *New England Council*²⁷ (NEC) (1925) , le *New*

²⁷ Le New England Council (NEC), fondé en 1925 est la plus vieille organisation d’affaire aux États-Unis. Il s’agit d’une organisation regroupant à la fois la communauté d’affaires, du monde de l’éducation, les membres d’organisations publiques et privées et les décideurs de la région. L’objectif

*England Governors' Conference*²⁸ (NEGC) (1937) et le *New England Board of Higher Education*²⁹ (NEBHE) (1955) (Gittel & Colgan, 2004). Chacune à leur manière, ces premières organisations jettent les bases d'une coopération régionale plus importante, et qui s'intensifiera par la suite, de par le rôle accru joué par ces organisations au fil du temps. Les États de la Nouvelle-Angleterre développent ainsi une cohésion très importante, ce qui permettra de défendre leurs intérêts communs avec un certain succès. À cet effet, Rausch (1997) estime que « [i]n spite of all their intra-regional rivalries, the six New England states have always functioned as a political unit with an interest to be visible at the national level » (Rausch, 1997, p. 4).

Du côté canadien, les premières étapes d'intégration régionale se font d'abord au sein des provinces maritimes (Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard et Nouveau-Brunswick). La province de Terre-Neuve-et-Labrador (TNL), qui était nouvellement entrée dans la fédération canadienne en 1949, n'était pas partie intégrante de ce processus initial, cette dernière ne partageant pas de liens historiques, économiques et sociaux importants avec ses voisins immédiats (Savoie, 2004, p. 122). Les relations entretenues entre les provinces maritimes et Terre-Neuve-et-Labrador demeurent ainsi plus superficielles et sujettes à certaines tensions³⁰ au cours des décennies

de l'organisation est de défendre les intérêts de la région sur le plan économique, d'être la voix du milieu d'affaires auprès des instances fédérales et d'identifier et les enjeux clefs liés au développement régional (Gittel et Colgan, 2004).

²⁸ Le New England Governors' Conference (NEGC) a été fondée en 1937 et il s'agit du plus ancien regroupement de gouverneurs des États-Unis. La Conférence permet aux gouverneurs de discuter d'enjeux communs pour la région, de développer des politiques communes et de défendre les intérêts de la région auprès des différents paliers gouvernementaux (Gittel et Colgan, 2004).

²⁹ Le New England Board for Higher Education est une organisation fondée en 1955, visant à favoriser le dialogue sur les questions clefs touchant l'enseignement supérieur et le développement économique de la région.

³⁰ Il est important de noter que la coopération économique entre les provinces maritimes et Terre-Neuve-et-Labrador (TNL) a pris un certain temps à se développer. Savoie (2004) expose assez bien les difficultés entourant ces vagues de régionalisation dans les provinces atlantiques. Celui-ci mentionne notamment que l'histoire distincte ainsi que les différences économiques de TNL ont fait en sorte que la province s'est souvent écartée elle-même des différents processus d'intégration régionale, que ce soit en décidant de ne plus participer aux Conférences des premiers ministres de l'Atlantique dans le milieu des années 1960 ou encore en arrêtant de financer le Conseil économique des provinces de l'Atlantique au début des années 1980 (Savoie, 2004, p. 122-123).

suivant l'adhésion de Terre-Neuve-et-Labrador à la fédération canadienne. Il faut attendre la fin des années 1980 et le début des années 1990 pour que s'amorce une nouvelle vague de régionalisation incluant cette fois l'ensemble des provinces atlantiques (Tomblin, 2004, p. 95).

Néanmoins, du côté des provinces maritimes, le début des années 1950 marque le premier envol du processus d'intégration régionale. En 1953 est fondé *The Atlantic Economic Council*, calqué sur le modèle du *New England Council* (Tomblin, 2004). De même, des rencontres annuelles ont lieu entre les premiers ministres des maritimes, qui culminent par la création en 1971 du Conseil des premiers ministres des Maritimes (Fanjoy, 1990). Ce Conseil a d'ailleurs été le premier organe de coopération interprovincial du genre au Canada (CPMM, 2011).

Au même moment, en 1971, s'entament des pourparlers de part et d'autre de la frontière afin d'instituer un processus informel de rencontres entre des représentants de la Nouvelle-Angleterre et des provinces de l'Est du Canada (Lubin, 1993). Les provinces atlantiques manifestent dès lors un très grand intérêt dans l'instauration d'une telle organisation, qui bénéficierait grandement à la région, alors que du côté de la Nouvelle-Angleterre, les avantages rattachés à une telle organisation semblent beaucoup plus marginaux (Rausch, 1997, pp. 3-5). La présence du Québec, qui n'était pourtant pas partie du Conseil des premiers ministres des Maritimes, est ainsi fortement encouragée par les États de la Nouvelle-Angleterre. Ces derniers souhaitaient sa présence dans un dialogue régional éventuel avec le Québec puisque ce dernier entretenait déjà, depuis assez longtemps, des relations bilatérales avec l'ensemble des États de la Nouvelle-Angleterre et qu'il était un fournisseur énergétique significatif pour les États frontaliers états-uniens (Canada, 2005a, p. 24).

Du côté québécois cependant, l'intérêt pour une telle Conférence transfrontalière au niveau régional était plus limité. Ce dernier préférait l'établissement de liens avec l'État de New York, qui ne faisait pas partie des discussions pour une éventuelle

alliance transfrontalière et régionale et qui était un partenaire que le Québec souhaitait privilégier (Abgrall, 2005a). Le Québec adhère tout de même à l'organisation, qui voit officiellement le jour en 1973, sous le nom de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada.

3.1.1.2 Les premiers moments de la CGNA-PMEC

C'est donc à Brudenell, à l'Île-du-Prince-Edouard, que débudent les travaux de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada en 1973. Regroupant les États de la Nouvelle-Angleterre (Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island et Vermont) et les provinces de l'Est du Canada (Île-du-Prince-Edouard, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Québec et Terre-Neuve-et-Labrador), l'objectif de cette organisation est de favoriser les relations transfrontalières dans différents secteurs, tels que l'énergie, le commerce, les transports, l'environnement, le tourisme, etc. Ces conférences sont alors l'occasion d'échanges d'information entre les gouverneurs et premiers ministres, mais les rencontres étaient plutôt informelles dans les premières années (Abgrall, 2005b, p. 19; Lubin, 1993, p. 148).

Figure 3-1 Membres de la CGNA-PMEC



Rapidement, les relations s’institutionnalisent au sein de la CGNA-PMEC. Dans les premières années, on assiste davantage à une harmonisation des politiques frontalières et des différents mécanismes de gestion des flux frontaliers. La volonté exprimée par les premiers ministres et gouverneurs d’intensifier leurs échanges pousse ensuite à un élargissement des sphères d’intervention. L’économie devient l’un des secteurs privilégiés, mais les questions agricoles, de transport, de tourisme et d’environnement prennent à leur tour une place de choix au sein des travaux de cette organisation et ce, dès la fin des années 1970 et le début des années 1980 (Canada, 2005a, p. 16; Rausch, 1997; Tomblin, 2004, p. 98). Des comités de travail sont créés pour répondre aux différentes préoccupations et aux enjeux communs soulevés par les États fédérés membres. Notamment, le Comité international du nord-est sur l’Énergie (CINE) (1978), le Comité de coopération économique tripartite (1983) et le Comité sur l’environnement (1984) voient le jour en réponse aux préoccupations exprimées par les membres de la CGNA-PMEC (Abgrall, 2005b; Foster, 2004; Lubin, 1993; Rausch, 1997; Tomblin, 2004).

3.1.1.3 Les années 1990 : déclin et reprise de la coopération régionale au sein de la CGNA-PMEC

Les relations entre les États membres ne sont toutefois pas toujours au beau fixe. En effet, le début des années 1990 sonne le glas de la coopération transfrontalière et des travaux de la CGNA-PMEC. La crise économique de 1990-1991 pèse alors durement du côté américain et entraîne des coupures budgétaires significatives au sein du secrétariat américain de la CGNA-PMEC et un désintéressement des gouverneurs pour les rencontres annuelles. Les débats constitutionnels au Canada à cette même époque entourant l'échec des accords du Lac Meech et de Charlottetown ajoutent des difficultés supplémentaires et créent des divisions importantes entre les provinces canadiennes, ce qui a eu un impact certain sur le désintérêt observé à l'égard de la coopération régionale des deux côtés de la frontière (Rausch, 1997, p. 29). En conséquence, les conférences annuelles de 1991 et 1992 sont annulées, et ne reprennent qu'en 1993.

En dépit de ces tensions, l'intérêt pour la Conférence reprend par la suite, et l'environnement occupe à partir de ce moment une place de choix dans les travaux de la CGNA-PMEC. Deux plans d'action sont adoptés en 1998, sur la lutte contre les pluies acides et le mercure, et confirment le leadership de la région à l'égard des enjeux environnementaux transfrontaliers. Ces plans d'action sont salués partout sur le territoire et serviront par la suite de modèles à d'autres plans d'action nord-américains sur la gestion de ces mêmes enjeux (*Entrevue A-PPI*) (Chaloux, 2010; Tennis, 2007).

Le succès des plans d'action adoptés à la fin des années 1990 permettra de renforcer les relations entre les premiers ministres et les gouverneurs. L'énergie, l'économie et l'environnement continueront à être au cœur des travaux de l'organisation, et le leadership de la région se manifestera à plusieurs reprises ensuite sur une panoplie d'enjeux communs (Selin & Vandever, 2009).

3.1.2 Fonctionnement de l'organisation

Aux fins de cette étude, nous allons présenter le fonctionnement de l'organisation en limitant notre cadre spatio-temporel à la période 2000-2012. Ce choix s'explique par le fait que l'année 2012 a connu des transformations importantes du côté américain. En effet, le secrétariat a été fermé en 2012 et les dossiers de la *New England Governors' Conference* ont été rapatriés au sein d'une autre organisation, soit la *Coalition of Northeastern Governors (CONEG)*, basée à Washington D.C. (NEGC, 2012b). Depuis ce temps, peu d'information est disponible du côté américain.

Ainsi, la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada consiste en une conférence annuelle des premiers ministres et gouverneurs qui a lieu en alternance de part et d'autre de la frontière depuis 1973, à l'exception de quelques années, soit 1991, 1992, 1996 et 2004 (CGNA-PMEC, 2008a). Chaque conférence est coprésidée par un premier ministre et un gouverneur et leur mandat s'échelonne sur une période de deux ans. Deux secrétariats distincts coordonnent les travaux de chaque côté de la frontière. De 1973 à 2012, c'était le secrétariat du Conseil des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre qui avait son bureau à Boston³¹ qui supervisait les travaux du côté américain, et c'est le secrétariat du Conseil des premiers ministres de l'Atlantique qui intervient à ce niveau du côté canadien, situé à Halifax (Abgrall, 2005b; Rausch, 1997).

La CGNA-PMEC est une organisation volontaire où les résolutions adoptées n'ont qu'une valeur incitative et n'ont pas de force contraignante (Chaloux, 2009; Saint-Germain, 1993, p. 40). Les résolutions sont adoptées par voie de consensus et il n'y a généralement pas de vote formel sur les résolutions adoptées. La mise en œuvre des résolutions reste cependant tributaire de la volonté des États membres, et certains auteurs ont souligné les difficultés de mise en œuvre associées aux résolutions

³¹ Tel que mentionné précédemment, le secrétariat américain est désormais intégré à la *Coalition of Northeastern Governors (CONEG)* depuis le 1^{er} septembre 2012.

adoptées par la CGNA-PMEC au fil du temps (Rausch, 1997, p. 8; Tomblin, 2004, p. 100).

Les dossiers traités par la CGNA-PMEC relèvent généralement de comités et de sous-comités mis sur pied afin de répondre aux demandes communes énoncées par les premiers ministres et gouverneurs. Ces comités, comprenant surtout des fonctionnaires, administrateurs ou conseillers exécutifs de chaque État membre, se rencontrent périodiquement afin d'échanger et de développer de nouveaux partenariats, plans d'action, sensibilisation (Abgrall, 2005b), etc. Ces comités sont généralement coprésidés par un représentant des provinces de l'Est du Canada et un représentant des États de la Nouvelle-Angleterre. Plusieurs comités abordent les questions d'environnement directement ou indirectement. On peut penser notamment au Comité international du nord-est sur l'énergie (CINE), au Comité sur l'environnement, au Comité sur les transports et la qualité de l'air, au Comité directeur sur les changements climatiques, au Comité sur le mercure et au Comité sur les pluies acides (NEGC, 2012a).

Les résolutions adoptées lors des conférences annuelles sont préparées par les comités et les sous-comités, en partenariat avec les secrétariats canadiens et américains et le comité de coordination, et sont par la suite discutées lors de la rencontre annuelle par les gouverneurs et premiers ministres pour être finalement adoptées au terme de la rencontre (Chaloux, 2009).

3.1.3 L'environnement et la CGNA-PMEC

Alors que l'enjeu énergétique a été au cœur même des préoccupations des gouverneurs et premiers ministres lors de sa fondation, l'environnement est rapidement devenu un enjeu d'intérêt pour la CGNA-PMEC. Partageant un territoire, des ressources et des écosystèmes communs, plusieurs problématiques environnementales qui ont eu cours à compter des années 1970 et 1980 ont touché de

façon analogue les deux côtés de la frontière et ont contribué à développer des approches concertées pour améliorer les conditions environnementales de la région. D'ailleurs, pour Tomblin (2004), la concertation et la coordination développées par la CGNA-PMEC ont permis à l'organisation de jouer un rôle significatif dans la gouvernance environnementale nord-américaine : « the organization played an important role in pushing environmental issues onto the national and international agenda. In this respect, it is much more than just a club for provinces and states » (Tomblin, 2004, p. 98).

À partir des années 1980, plusieurs problématiques environnementales telles que les pluies acides, la pollution transfrontalière, la protection des eaux transfrontalières, la qualité de l'air et les émissions de chlorofluorocarbones font l'objet de résolutions de la part des premiers ministres et gouverneurs, et le comité sur l'environnement est créé en 1984 (Rausch, 1997). Les pluies acides vont de façon toute particulière occuper une place très importante dans les travaux de la CGNA-PMEC. Ainsi, dès 1981, les premiers ministres et gouverneurs demandent que des rapports soient produits sur la question des pluies acides. La CGNA-PMEC adopte ensuite en 1985 un premier plan d'action régional sur les pluies acides qui poussera ensuite les autorités fédérales à entreprendre des actions analogues pour lutter contre cette problématique (Abgrall, 2005b). D'autres problématiques s'ajoutent ensuite dans les années 1990 et 2000, telles que la pollution liée au mercure et à l'enjeu des changements climatiques (Abgrall, 2005b; CGNA-PMEC, 1990; Québec, 2007b).

Tableau 3-1 Historique de l'enjeu environnemental au sein de la CGNA-PMEC

Date	Événements
1971	Début des pourparlers visant la mise en place d'une organisation transfrontalière dans la région
1973	Création de la CGNA-PMEC
1979	Création du Comité du nord-est sur l'énergie (CINE)
1984	Création du Comité sur l'environnement
1985	Adoption du plan d'action régional sur les pluies acides
1998	Adoption du plan d'action régional sur les pluies acides et du plan d'action régional sur le mercure
2001	Création du Comité directeur sur les changements climatiques et adoption du plan d'action régional sur les changements climatiques
2008	Adoption du plan d'action sur le transport et la qualité de l'air

Depuis le début du XXI^e siècle, ce sont surtout les enjeux de transport, d'énergie et de changements climatiques qui occupent une place prépondérante dans les travaux de la Conférence. En plus des résolutions adoptées lors des conférences annuelles sur ces questions, deux plans d'action ont aussi été adoptés, soit le Plan d'action de lutte contre le changement climatique en 2001 et le Plan d'action sur les transports et la qualité de l'air en 2008, qui vise quant à lui à réduire les émissions de GES dans le secteur des transports. L'environnement et l'énergie demeurent ainsi une priorité fort importante pour les premiers ministres et gouverneurs. Au surplus, certaines personnes interrogées ont affirmé que le cœur de la coopération régionale au sein de la CGNA-PMEC concerne les enjeux environnementaux et climatiques, et que c'est surtout grâce à la coopération dans ces secteurs que les relations transfrontalières se sont maintenues avec autant de force au fil des ans :

Climate change and environmental initiatives are the key cornerstones of the NEG-ECP. If there was no cooperation with these issues, they wouldn't have enough reasons of existing and cooperating. [...] On these issues, we [the NEG-ECP] have common concerns, and it is not the case for other issues, such as energy and trade, that are more competitive (*Entrevue A-PEI*).

3.2 La négociation d'un plan d'action sur le changement climatique au sein de la CGNA-PMEC

La problématique des changements climatiques est rapidement devenue un enjeu moteur des travaux de la CGNA-PMEC. S'il faut attendre une dizaine d'années avant que l'enjeu n'occupe l'ordre du jour de la Conférence de façon significative, le réchauffement planétaire et l'action régionale concertée à l'égard de cette problématique deviennent ensuite rapidement le cœur des travaux de l'organisation. Les prochaines sous-sections présentent ainsi l'évolution de la place occupée par cet enjeu dans l'agenda politique régional, de même que la négociation qui a entouré l'adoption du Plan d'action sur le changement climatique de la CGNA-PMEC de même que le contenu du texte en question.

3.2.1 Mise à l'ordre du jour

Tout comme plusieurs enjeux environnementaux qui ont occupé un espace significatif dans les travaux de la CGNA-PMEC au fil du temps, l'enjeu climatique reçoit une attention importante de la part des premiers ministres et gouverneurs à compter de la fin des années 1990. Cependant, dès 1989, une première résolution reflétant les préoccupations de la région à l'égard de cette problématique est adoptée (CGNA-PMEC, 2008a). Un rapport présenté par le Comité sur l'environnement lors de cette conférence annuelle aborde d'ailleurs cette problématique et présente plusieurs éléments d'inquiétude relativement aux effets possibles d'une hausse des températures sur les côtes de la région, sur l'agriculture et la foresterie ainsi que sur la santé, la biodiversité et les précipitations (CGNA-PMEC, 1989, pp. 7-8). On estime alors déjà que la région peut jouer un rôle vital dans la diminution de la pollution atmosphérique responsable de l'élévation des températures (Rausch, 1997, pp. 24-

25), et plusieurs éléments de solution sont énumérés dans le rapport³². La CGNA-PMEC mandate alors son Comité sur l'Environnement

to explore the feasibility of more stringent regulatory actions to control substances that cause air pollution, to consider the reduction of Reid vapor pressure for gasoline to 9 lbs./sq inch (62 kPa) and to urge their national governments to move towards the adoption of nitrogen oxide emission standards similar to those in California for automobiles (CGNA-PMEC, 1989, p. 25).

L'année suivante, les premiers ministres et gouverneurs manifestent encore une fois leur inquiétude dans une résolution adoptée lors de la 18e Conférence annuelle et estiment « qu'il faut chercher des solutions d'ensemble face à la transformation du climat planétaire » (CGNA-PMEC, 1990). On confie alors au Comité sur l'Environnement le mandat « de développer une stratégie régionale sur le climat planétaire » (CGNA-PMEC, 1990).

Lors des deux années qui suivent, aucune Conférence annuelle n'est organisée. Les travaux de la CGNA-PMEC reprennent en 1993, mais aucune stratégie régionale n'est alors adoptée par les premiers ministres et gouverneurs. Néanmoins, en 1993, la CGNA-PMEC est amenée à commanditer une conférence présentée à l'Université du Maine intitulée *Regional Response to Global Climate Change* (Rausch, 1997). Les effets encore diffus et incertains des conséquences des changements climatiques freinent alors, dans une certaine mesure, la volonté des premiers ministres et gouverneurs d'intervenir sur cet enjeu, alors que plusieurs autres enjeux environnementaux aux conséquences spécifiques, ciblées et immédiates retiennent l'attention des décideurs (Chaloux, 2009). En 1994 et 1995, deux résolutions sont néanmoins adoptées et touchent de façon indirecte à l'enjeu des changements climatiques³³.

³² On note notamment une volonté de diminuer les émissions de CFC, d'accroître l'efficacité énergétique, de promouvoir des sources d'énergies alternatives peu émettrices de GES, d'accroître la sensibilisation et l'éducation, etc. (CGNA-PMEC, 1989, p. 10-11).

³³ Une résolution, adoptée en 1994, (Résolution 20-10) traite de l'enjeu climatique à travers une résolution générale portant sur la coopération environnementale internationale et une autre résolution,

Dans les années qui suivent, les préoccupations à l'égard des changements climatiques se font ressentir tant au niveau international que national et régional. Au niveau global, la mise sur pied des Conférences des Parties (CdP) à la suite de l'entrée en vigueur de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), et l'adoption du Protocole de Kyoto en 1997 contribuent à mettre à l'ordre du jour la problématique des changements climatiques et à accroître les connaissances et les préoccupations sur le sujet. Par la suite, les tergiversations à Ottawa et Washington sur leur ratification potentielle au Protocole de Kyoto poussent également les provinces et États à s'intéresser à cette question touchant leurs compétences constitutionnelles et à réfléchir sur les actions pouvant être entreprises par ceux-ci de façon individuelle et collective.

Enfin, la vulnérabilité potentielle de la région à l'égard des conséquences des changements climatiques est un autre élément à considérer. Dix des onze États membres de la CGNA-PMEC sont des États côtiers qui pourraient vivre des conséquences directes liées à l'élévation des températures, comme un accroissement du niveau des mers, des inondations et de l'érosion des terres (CGNA-PMEC, 2001a, p. 4). De même, des événements climatiques extrêmes qui ont eu lieu pendant cette période sur le territoire de la Conférence (crise du verglas en 1998 et l'ouragan Floyd en 1999) ont rappelé aux premiers ministres et gouverneurs les effets potentiels des changements climatiques sur leur région (CGNA-PMEC, 2001a). Ainsi, en 2000, la problématique revient en force à l'ordre du jour des travaux de la Conférence, et un plan d'action est adopté en 2001.

adoptée en 1995 (Résolution 21-4) aborde la question à travers une résolution sur les technologies en matière d'environnement. Voir Chaloux (2009) qui aborde ces éléments en détail.

3.2.2 La négociation du plan d'action sur le changement climatique

En juillet 2000, grâce à l'initiative du Nouveau-Brunswick, les premiers ministres et gouverneurs décident d'entreprendre des discussions en vue d'adopter une approche régionale pour lutter contre les changements climatiques lors d'une rencontre ultérieure (CGNA-PMEC, 2001a). À ce moment, les États-Unis et le Canada n'avaient toujours pas confirmé leur intention de ratifier ou non le Protocole de Kyoto. Par la suite, et malgré le rejet des États-Unis du Protocole de Kyoto en mars 2001, le Comité sur l'Environnement de la CGNA-PMEC, responsable du dossier, continue ses travaux. Une rencontre est organisée au printemps 2001 au Nouveau-Brunswick afin de discuter des objectifs de réduction des émissions de GES, de même que des mesures et stratégies à privilégier pour atteindre ces cibles et pour s'adapter aux changements climatiques (*Entrevue A-PEI*). L'ensemble des premiers ministres et gouverneurs appuie alors l'initiative et il semble que tous ont témoigné d'une proactivité importante lors des différentes étapes d'élaboration du plan d'action et que peu d'éléments étaient sujets à débats (*Entrevue A-PEI*). Le plan d'action final est ensuite adopté quelques mois plus tard, lors de la 26^e Conférence annuelle qui a lieu au Connecticut, en août 2001.

Le plan d'action sur le changement climatique adopté par la CGNA-PMEC constitue alors le premier plan d'action du genre en Amérique du Nord et dans le monde, ce qui montre le haut niveau de coopération et de leadership de la Conférence à l'égard de cet enjeu. Bien plus, pour Tennis, l'ambition de ce plan d'action régional et transfrontalier est considérable pour l'époque :

At the time of the NEG/ECP *Climate Change Action Plan's* signing, no government official had ever committed to long-term deep reductions in GHGs, i.e., the New England Governors and Eastern Canadian Premiers were the first leaders worldwide to promise to reduce emissions at whatever level was needed to protect the climate, and to put a number on the participated extent of necessary emissions reductions. While this monumental step in worldwide climate policy was not attached to a specific timeline, it has nevertheless helped inspire a longer-term

perspective on climate change policy-making and has been echoed subsequently in the targets set in other countries (Tennis, 2007, p. 419).

Contrairement aux organisations transfrontalières qui sont créées par la suite en Amérique du Nord, le plan d'action régional sur le changement climatique développé par la CGNA-PMEC offre des particularités intéressantes. D'abord, la CGNA-PMEC a souhaité développer un plan d'action très large, couvrant à la fois la sensibilisation, les secteurs des transports, la recherche d'un marché de carbone, la production d'énergie ainsi que des mesures visant l'efficacité énergétique (CGNA-PMEC, 2001a). D'ailleurs, les cibles et les objectifs correspondent tant à des mesures quantifiables qu'à des actions plutôt diffuses, touchant donc directement la réduction et la stabilisation des émissions, mais également la sensibilisation, l'éducation et le partage d'information et des meilleures pratiques. Il s'agit essentiellement de fournir les grandes orientations pour qu'à l'intérieur des États par la suite, une harmonisation soit effectuée avec les mesures développées dans le plan en question (*Entrevue A-PE1 ; Entrevue A-AP2*).

Aussi, il est important de noter que malgré l'engagement pris par les premiers ministres et gouverneurs à l'égard du plan d'action, celui-ci demeure non-contraignant à la fois dans les actions et les recommandations à entreprendre que dans l'atteinte prévue des différents objectifs prévus à l'intérieur de celui-ci. Pour la plupart des personnes interrogées, ceci ne semble pas être considéré comme une faiblesse en soi, puisqu'il semble que ce premier plan d'action a entraîné une « course vers le sommet », et tant les États membres de la Conférence que d'autres États fédérés nord-américains ont par la suite développé leur propre plan d'action (Chaloux, 2009), devenant en quelque sorte un laboratoire pour les politiques fédérales ultérieures, mais aussi pour d'autres politiques régionales et étatiques (Pew Center on Global Climate Change, 2011; Tennis, 2007).

L'analyse de la mise en œuvre de ce plan d'action par le Québec semble donc tout à fait opportune pour notre recherche doctorale. Le type d'engagement du plan d'action

en question, peu contraignant au niveau international et interne, permet d'analyser la volonté réelle du Québec à respecter ses engagements internationaux dans un contexte où le « régime » environnemental institué est extrêmement souple, repose uniquement sur la bonne foi des acteurs commis au plan d'action et laisse une marge de manœuvre très importante à chaque État et province pour mettre en place des mesures adaptées à leur situation. Le fait que le Québec s'engagerait concrètement dans la poursuite des objectifs du plan d'action signifierait que la nature volontaire du plan d'action n'est pas un frein ou une limite à la coopération transfrontalière et que le Québec souhaite véritablement jouer son rôle dans l'établissement d'un régime climatique au niveau des États fédérés nord-américains, à l'image des théories sur le respect des engagements internationaux vues plus tôt dans le chapitre 1 de la présente thèse.

3.2.3 Le contenu du plan d'action régional de 2001

Tel que mentionné précédemment, le plan d'action régional sur le changement climatique est adopté en août 2001. Les cibles de réduction prévues par le plan d'action sont par ailleurs très ambitieuses pour l'époque. On vise essentiellement trois phases de réduction des émissions de GES : d'abord une stabilisation des émissions de GES par rapport au niveau de 1990 pour 2010, puis, dans un deuxième temps, une réduction de 10 % des émissions sous les niveaux de 1990 pour 2020, et enfin une réduction des émissions de GES pour 2050 de 75-85% sous les niveaux de 2001, afin d'« éliminer toute menace grave pour le climat » (CGNA-PMEC, 2001a, p. 7). Les objectifs sont régionaux et non pas individuels, permettant une collaboration entre les divers acteurs et une reconnaissance des particularités de chaque État membre. De plus, selon Selin et Van Deveer, « NEG-ECP climate change efforts offer expended opportunities for data gathering, knowledge sharing and the development of more effective policy responses than could be achieved by each individual state and province » (2005, p. 357). Le plan d'action instaure aussi un Comité directeur sur le changement climatique, qui relève du Comité sur l'environnement et le Comité

international du nord-est sur l'énergie, qui voit à la supervision et à la mise en œuvre du Plan d'action de la CGNA-PMEC (CGNA-PMEC, 2001a).

Afin d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES pour chacune des phases prévues à l'intérieur du plan d'action, les gouverneurs et premiers ministres s'engagent à mettre en œuvre neuf actions générales sur chacun de leur territoire et de façon concertée. Les mesures et les objectifs du plan d'action restent relativement flexibles et n'ont qu'une valeur incitative, mais ils témoignent de la volonté réelle des premiers ministres et gouverneurs de répondre à cette problématique de façon régionale. Le tableau qui suit présente les actions qu'ont ciblées les membres de la Conférence à l'intérieur du plan d'action régional.

Tableau 3-2 Actions ciblées par le plan d'action régional sur le changement climatique de la CGNA-PMEC

1. Établissement d'un inventaire régional normalisé des émissions de GES;
2. Établissement d'un plan pour réduire les émissions de GES et économiser l'énergie;
3. Sensibilisation du public;
4. Les gouvernements des États et des provinces donneront l'exemple;
5. Réduction des GES émis par le secteur de la production d'électricité;
6. Réduction de la demande totale d'énergie par des mesures d'économie d'énergie;
7. Réduction des impacts sociaux, économiques et environnementaux du changement climatique et/ou adaptation à ces impacts;
8. Réduction de la croissance des émissions de GES dans le secteur des transports;
9. Création d'un registre régional des émissions et recherche d'un mécanisme d'échange de crédits d'émissions.

Source : CGNA-PMEC. (2001). *Plan d'action sur le changement climatique*, Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, 21 p.

Ces neuf actions générales s'accompagnent de 34 recommandations plus spécifiques

servant à guider l'action politique des différents États membres. Certaines de ces recommandations concernent la région et la CGNA-PMEC dans son ensemble, alors que d'autres recommandations touchent plus particulièrement les États fédérés de façon individuelle. En outre, les mesures et recommandations du plan d'action touchent une variété de secteurs, allant de la réduction des émissions provenant de la production d'électricité et des transports, à la sensibilisation en passant par la création d'un potentiel marché de carbone régional.

3.3 Le Québec et le Plan d'action sur le changement climatique de la CGNA-PMEC

Dès la mise à l'ordre du jour en 2000 de cet enjeu au sein des travaux de la CGNA-PMEC, le Québec a joué un rôle très actif à la fois dans l'élaboration et par la suite dans la mise en œuvre du plan d'action. Le contexte québécois de l'époque est alors très propice à la mise en place d'actions variées pour lutter contre les changements climatiques, et un plan d'action pour la période 2000-2002³⁴ est d'ailleurs adopté à ce moment par le gouvernement du Québec (Piette, 2003).

Sur le plan des changements climatiques, c'est à cette époque que se construit peu à peu la diplomatie climatique québécoise, qui devient par la suite l'un des piliers de l'action internationale du Québec dans la décennie qui suit (Chaloux & Séguin, 2012). Les prochaines sous-sections exposent en détail le rôle du Québec dans le contexte de mise à l'ordre du jour et d'adoption du plan d'action sur le changement climatique de la CGNA-PMEC.

3.3.1 Le contexte québécois de lutte contre les changements climatiques

Au moment où débutent les pourparlers au sein de la Conférence pour élaborer un éventuel plan d'action régional de lutte contre les changements climatiques, le

³⁴ *Plan d'action québécois 2000-2002 sur les changements climatiques.*

Québec s'intéresse déjà depuis un bon moment à la problématique en question, à la fois sur son territoire et dans le cadre des négociations internationales liées à cette question. Dès 1992, le gouvernement du Québec se déclare lié à la CCNUCC et adhère par décret aux objectifs et aux principes de la Convention³⁵. Par la suite, ce dernier participe activement dès les premières Conférences des Parties (CdP) instituées à la suite de l'entrée en vigueur de la CCNUCC, et ce, dès 1995. La présence de fonctionnaires québécois est demeurée régulière et systématique depuis ce temps (Chaloux & Séguin, 2012).

Bien plus, en avril 2001, l'Assemblée nationale du Québec adopte à l'unanimité une motion d'appui au Protocole de Kyoto, qui appelle le gouvernement fédéral canadien à le ratifier et à « mettre en œuvre les mesures qu'il s'est engagé à réaliser dans le cadre du premier plan d'action pancanadien sur les changements climatiques » (Québec, 2001b). Le gouvernement du Québec réitère alors sa volonté de faire sa juste part dans l'atteinte des cibles de réduction des émissions de GES adoptées par le Canada, ce qui correspond à des réductions de 6 % sous les niveaux de 1990 pour la période 2008-2012³⁶ (Québec, 2001b).

Cette proactivité se mesure également sur le plan interne. En 1995, le Gouvernement du Québec adopte son premier plan d'action de lutte contre les changements climatiques, souhaitant stabiliser ses émissions de GES au niveau de 1990 pour l'an 2000, en proposant des mesures volontaires de réduction des émissions³⁷ (Piette,

³⁵ Décret 1669-92, 25 novembre 1992 (tiré de Piette, 2003, p. 175).

³⁶ Le Gouvernement du Québec cherche aussi à s'assurer qu'une répartition territoriale soit faite par rapport à la cible canadienne, puisque le Québec affirme alors que « Le Québec est l'un des gouvernements qui a démontré le plus de leadership dans le dossier des changements climatiques. Notre volonté de poursuivre sur cette voie est sans équivoque. [...] Afin d'amener une répartition territoriale équitable de l'objectif de réduction de 6 % des gaz à effet de serre, nous escomptons que nos démarches auprès des autres gouvernements au Canada portent fruit. Il est impérieux que cette répartition de l'effort de réduction respecte les choix stratégiques du Québec en matière énergétique puisque, grâce à l'hydroélectricité, nous émettons deux fois moins de gaz à effet de serre par habitant que l'ensemble du Canada » (Boisclair cité dans Québec, 2001a).

³⁷ Ce plan s'intitule le *Plan d'action québécois de mise en œuvre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, adopté en 1995.

2003). Un autre plan d'action voit le jour en 2000, pour la période 2000-2002³⁸, conservant cependant et surtout des mesures volontaires pour lutter contre les changements climatiques. Il est intéressant de noter que dans ce plan d'action, aucune cible de réduction des émissions de GES n'est adoptée par le Québec (Piette, 2003; Québec, 2000). La mise à l'ordre du jour de l'enjeu climatique au sein de la CGNA-PMEC et l'adoption ensuite du plan d'action régional de lutte contre le changement climatique permettent au Québec d'adhérer à une cible de réduction des émissions de GES régionale, ce qui constitue une avancée à cette époque dans la lutte contre les changements climatiques, et jettent les bases par la suite du leadership du Québec et de la région dans la régulation de cette problématique environnementale majeure (*Entrevue A-PE1; entrevue A-PE2; entrevue A-AP2*).

3.3.2 Le rôle du Québec dans la mise à l'ordre du jour et dans l'élaboration du plan d'action régional

À l'époque de la mise à l'ordre du jour de la problématique des changements climatiques au sein des travaux de la CGNA-PMEC, il semble que le Québec ait participé très activement à mettre sur pied le plan d'action régional de lutte contre les changements climatiques. Bien que l'initiative ait été mise de l'avant d'abord par le Nouveau-Brunswick, plusieurs personnes interrogées ont estimé que le Québec a significativement contribué à la rédaction du document et aux négociations menant à l'adoption des cibles régionales, et qu'il a très rapidement joué un rôle de leader sur la mise en œuvre de cette entente transfrontalière (*Entrevue A-PE1; entrevue A-PE2; entrevue A-PI*).

De même, l'adoption d'un tel plan d'action régional permettait aux différents partenaires de la CGNA-PMEC de faire front commun par rapport aux autorités fédérales sur la question du climat, et, de façon toute particulière pour le Québec, d'occuper cet espace qu'il estime être de ses compétences constitutionnelles et

³⁸ *Plan d'action québécois 2000-2002 sur les changements climatiques.*

internationales (*Entrevue A-AP3*), en vertu notamment de la doctrine Gérin-Lajoie. Les positions prises par le gouvernement du Québec à ce moment témoignent de cette volonté d'accroître le rôle et la pertinence des États fédérés dans la gouvernance climatique internationale. La participation systématique des fonctionnaires et de ministres lors des Conférences des Parties (CdP) dès 1995, l'adoption d'un plan d'action sur les changements climatiques en 2000 et l'engagement du Québec en faveur du Protocole de Kyoto en avril 2001, par une motion d'appui de l'Assemblée nationale, sont des exemples patents de la volonté du Québec d'intervenir dans la lutte aux changements climatiques au niveau national et international (Québec, 2001b).

3.3.3 Positions des parties prenantes québécoises

La phase d'élaboration et d'adoption du plan d'action de lutte contre les changements climatiques de la CGNA-PMEC n'a pas signifié une implication significative de la part des parties prenantes québécoises, provenant des milieux économiques, sociaux ou environnementaux. Aux yeux de la majorité des personnes interrogées, l'implication des parties prenantes a été beaucoup plus indirecte, puisque les documents proposés à la CGNA-PMEC « proviennent des comités de travail qui sont surtout élaborés par des membres [i.e. fonctionnaires] de chaque gouvernement » (*Entrevue A-API*). Certaines des parties prenantes interrogées ont signalé pourtant que sur d'autres enjeux, dont celui des pluies acides, il y avait eu des échanges très fréquents de la part des membres de la CGNA-PMEC et du Québec avec les groupes environnementaux et autres parties prenantes (*Entrevue A-PPI*).

Malgré une implication plus indirecte et partielle des parties prenantes lors de la phase d'élaboration du plan d'action régional de lutte contre les changements climatiques, les parties prenantes ont salué l'adoption de cet engagement international de la part de l'Est du Canada et de la Nouvelle-Angleterre (*Entrevue A-PEI ; entrevue A-API*). Il s'agissait bien sûr d'un premier pas très attendu en Amérique du

Nord dans la lutte contre les changements climatiques. « On était content qu'il se passe quelque chose de concret dans cette région du monde. C'était un peu comme un premier pas en avant, mais on souhaitait que le Québec aille plus loin par la suite », affirme d'ailleurs sans détour l'une des parties prenantes interrogées (*Entrevue A-PP1*).

Du côté de la population en général, il a été constaté que celle-ci a été peu conscientisée à cet engagement international. Peu de diffusion et de promotion ont été faits à l'égard de l'adoption de ce plan d'action régional. Certes, certains médias ont repris la nouvelle, mais une revue de presse effectuée à cette période révèle le peu d'intérêt médiatique associé à l'adoption de ce plan d'action régional³⁹. On reconnaît aujourd'hui que peu de gens ne connaissent cet engagement international de la part du Québec, et que peu de personnes n'ont manifesté de ce fait de positionnement clair à cet égard, ont noté plupart des personnes interrogées (*Entrevue A-PE1 ; entrevue A-PE2 ; entrevue A-AP2 ; entrevue A-AP3*). En somme, si l'on peut constater le caractère positif associé à l'adoption de cet engagement international du Québec par les parties prenantes, reste que cet engagement international n'a pas suscité un vif intérêt, voire même une certaine indifférence de la part de la population à l'égard de celui-ci.

3.4 Analyse de la mise en œuvre du plan d'action 2001 du côté québécois

Tel que mentionné dans le chapitre un de la présente thèse, l'analyse de la mise en œuvre du plan d'action sur le changement climatique de la CGNA-PMEC du côté québécois repose sur plusieurs facteurs et éléments à considérer. Si les actions et objectifs sont régionaux, reste que l'implication de l'État québécois face aux actions proposées demeure essentielle afin de mettre en œuvre cet engagement international.

³⁹ Moins d'une dizaine d'articles ont été écrits ou repris dans différents médias régionaux et nationaux dans les jours qui ont suivi l'adoption du plan d'action sur le changement climatique de la CGNA-PMEC (Revue de presse effectuée via la banque de données Eurêka entre le 26 août et le 4 septembre 2001).

Comme la littérature sur le respect des engagements internationaux et la mise en œuvre des politiques publiques l'ont montré précédemment, le respect des engagements internationaux du Québec à l'égard du plan d'action de la CGNA-PMEC implique l'analyse en profondeur de plusieurs éléments. Nous présentons donc dans cette section les facteurs de mise en œuvre énoncés dans notre grille d'analyse, soit la prise en compte de l'environnement externe (social, économique et politique), du processus de planification et d'opérationnalisation de la mise en œuvre, du leadership exercé par le politique et l'administration publique, ainsi que l'implication des parties prenantes dans l'ensemble du processus de mise en œuvre et de suivi. Les sections qui suivent analyseront ces éléments en profondeur afin d'observer les différents aspects entourant la mise en œuvre du Plan d'action de lutte contre les changements climatiques de la CGNA-PMEC par l'État québécois.

3.4.1 Contexte et environnement externe – politique, économique et social

3.4.1.1 Contexte politique

À la fois sur les plans international, national et au niveau des États fédérés, le contexte politique a impacté sur la mise en œuvre de l'entente paradiplomatique intervenue sur la question des changements climatiques au sein de la CGNA-PMEC et de façon toute particulière au sein de l'État québécois. Dès la mise à l'ordre du jour de la problématique des changements climatiques lors des conférences annuelles de la CGNA-PMEC en 2000, et encore davantage lors de l'adoption du plan d'action régional en août 2001, un contexte politique particulier a façonné l'entente transfrontalière et a permis son rayonnement. En effet, on se retrouve alors dans une période charnière dans les négociations climatiques internationales, où le Canada et les États-Unis n'avaient toujours pas confirmé ou infirmé leur intérêt à ratifier le

Protocole de Kyoto, négocié en 1997, lors de la 3^e Conférence des Parties, et où celui-ci n'était toujours pas entré en vigueur⁴⁰.

Pour le Québec comme pour ses partenaires de la CGNA-PMEC, l'adoption d'une telle entente permettait ainsi de concrétiser les engagements pris par le Québec dans la lutte contre les changements climatiques (*Entrevue A-API*)⁴¹, tout en légitimant le rôle clef des États fédérés dans la régulation de cette problématique globale (*Entrevue A-AP3*). D'ailleurs, cette entente régionale au niveau des États fédérés était la première du genre dans le monde, présentant moult innovations dans la gouvernance climatique internationale (Tennis, 2007, p. 419).

Par la suite, si l'on s'attarde davantage au processus de mise en œuvre qui s'en est suivi et que l'on regarde les variables liées aux changements de gouvernement à la fois au niveau des instances fédérales et au niveau des États fédérés, les changements de gouvernement n'ont eu que très peu d'influence dans le processus de mise en œuvre. En effet, dans les années qui suivent, bien que l'on assiste à un changement de gouvernement au niveau fédéral à Ottawa (2006) comme à Washington (2008) et que plusieurs priorités divergentes entre les gouvernements centraux et les États fédérés ont été constatées, il semble que cela n'ait aucunement entravé la mise en œuvre de ce plan d'action par les États fédérés de part et d'autre de la frontière. L'ensemble des personnes interrogées a d'ailleurs indiqué l'absence d'influence des gouvernements fédéraux dans la mise en œuvre de ce plan d'action mis en place par les États fédérés. Du côté québécois, on observe une continuité assez remarquable entre 2001 et 2013 à l'égard de l'intérêt porté à la lutte contre les changements climatiques, à la CGNA-PMEC et à son plan d'action sur les changements climatiques, et ce, malgré deux

⁴⁰ Le Protocole de Kyoto stipule que pour entrer en vigueur, ce dernier devait obtenir la ratification d'au moins 55 États représentant au minimum 55% des émissions de GES de la planète. Il faut ainsi attendre la ratification russe, intervenue en 2004, pour que le Protocole de Kyoto entre en vigueur, 90 jours plus tard, en février 2005.

⁴¹ Voir section 3.3.2 *Le rôle du Québec dans la mise à l'ordre du jour et dans l'élaboration du plan d'action*.

changements de gouvernement observés pendant cette période portant au pouvoir péquistes et libéraux⁴². Une personne interrogée a d'ailleurs expliqué cette continuité par le contexte historique prévalant dans les travaux de la conférence : « Peu importe le gouvernement, il y a toujours eu une volonté d'être présent, que ce soit avec ce forum ou ailleurs » (*Entrevue A-AP3*). Du côté des partenaires voisins, certaines personnes interrogées ont néanmoins estimé que les récents changements de gouvernement du côté de certains États américains avaient ralenti la mise en œuvre et les discussions pour une réactualisation du plan d'action, qui ont cours depuis 2011 (*Entrevue A-AP1 ; entrevue A-PEI*), sans toutefois nuire fondamentalement à la coopération régionale en terme de lutte contre les changements climatiques.

3.4.1.2 Contexte économique

À la suite de l'adoption du plan d'action régional en 2001, le contexte économique s'est considérablement transformé, tant au Canada qu'aux États-Unis. La crise économique de 2008 a eu un impact significatif dans plusieurs États et provinces de la CGNA-PMEC, entraînant des pertes d'emplois, des fermetures d'usines et des pressions supplémentaires pour les États et provinces, en terme de pertes de revenus et de dépenses supplémentaires. Sur le plan de la lutte contre les changements climatiques, deux conséquences ont été observées par les personnes interrogées. D'abord, la crise économique a entraîné des réductions significatives dans les émissions de GES par rapport aux années précédentes, liées entre autres à la fermeture d'usines plus polluantes et à la baisse de la consommation de combustibles fossiles dans l'ensemble des secteurs économiques dans la région (*Entrevue A-PEI ; entrevue A-PPI ; Entrevue A-PE2*) (voir figure 3-2 Émissions de GES de la région de la CGNA-PMEC de 1990 à 2011). Si cet élément a joué en faveur de la lutte aux changements climatiques, il en est tout autrement pour le second. À cet égard, l'autre

⁴² De 2000 à 2003, le gouvernement péquiste de Bernard Landry était au pouvoir. De 2003-2012, c'est le gouvernement libéral de Jean Charest qui a mené le processus de mise en œuvre, et depuis septembre 2012, le gouvernement péquiste de Pauline Marois a continué à travailler étroitement à la mise en œuvre du plan d'action régional de la CGNA-PMEC.

effet de la crise économique a été celui de la priorité accordée à la lutte contre les changements climatiques. Certains gouvernements ont été plus réticents ensuite pour entreprendre de nouvelles actions visant à atténuer les émissions de GES sur le territoire, craignant que cela n'impacte sur l'économie désormais plus fragile de leur État (*Entrevue A-PE1*).

Du côté québécois cependant, il semble que la crise économique n'ait pas eu d'influence significative dans la volonté de lutter contre les changements climatiques. Certains expliquent cette situation par le fait qu'en 2007, le gouvernement du Québec a mis en place une redevance sur les hydrocarbures qui permet de générer des revenus de 200 millions annuellement qui vont directement dans un fonds dédié (i.e. le Fonds Vert), visant à financer une part importante du plan d'action québécois de lutte contre les changements climatiques, à travers les mesures de réduction des émissions de GES dans le secteur des transports (Québec, 2007c). Ainsi, ce fonds a permis de « mettre à l'abri » les montants liés à la lutte contre les changements climatiques des soubresauts économiques (*Entrevue B-PPI*) et de ce fait, la crise économique qui s'en est suivie n'aurait pas freiné la volonté du Québec de mettre en place des politiques de lutte contre les changements climatiques, à la fois sur son territoire et régionalement.

3.4.1.3 Contexte social

Lors de l'adoption du plan d'action régional en 2001, les ONG et la population en général semblent avoir accueilli de façon très favorable cette initiative de la CGNA-PMEC. Cependant, plusieurs personnes interrogées ont noté que par la suite, l'intérêt porté à cette entente par la population en général est demeuré très faible, puisque ce plan et sa mise en œuvre « n'ont pas fait les manchettes » (*Entrevue A-AP3*) et qu'il y a eu peu de diffusion et de promotion de cet engagement international par le Québec. Le plan est ainsi demeuré peu connu de la population en général (*Entrevue A-PE2*) (pour plus de détail, voir section 3.3.3). Au surplus, certaines parties prenantes ont expliqué leur faible intérêt à faire le suivi des avancées du plan d'action parce que les

cibles et les objectifs du plan d'action régional étaient beaucoup plus faibles que celles proposées par le Québec de son côté, qu'elles n'impliquaient pas un engagement ferme de la part de chaque Partie et qu'en somme, elles n'étaient pas prise au sérieux par les groupes environnementaux (*Entrevue A-PPI*).

3.4.2 Planification et opérationnalisation de la mise en œuvre

La planification et l'opérationnalisation de la mise en œuvre du plan d'action régional par le Québec ont suivi un parcours distinct sur le plan politique et de l'administration publique. Alors que le Québec s'était engagé à mettre en œuvre les engagements du plan d'action régional de 2001, les cibles dont il s'est doté par la suite étaient encore plus ambitieuses. En effet, le plan d'action 2006-2012 de lutte contre les changements climatiques adopté par le gouvernement du Québec en 2006 reprenait essentiellement les éléments du plan d'action régional, en y intégrant beaucoup plus d'éléments et d'indicateurs pour atteindre les objectifs de la province (Québec, 2008b). Ainsi faisant, plusieurs personnes interrogées ont indiqué que la mise en œuvre du plan d'action régional de la CGNA-PMEC et son suivi se sont faits à travers les politiques québécoises qui se sont développées ensuite (*Entrevue A-API ; entrevue A-AP3*). Les sous-sections qui suivent exposent cette réalité dans la mise en œuvre du plan d'action régional de 2001.

3.4.2.1 Mise en œuvre législative / décret

L'adoption du plan d'action régional de la CGNA-PMEC en 2001 par le Québec s'est faite à travers un décret du Conseil des ministres adopté dans les jours qui ont précédé la Conférence annuelle qui avait lieu au Connecticut en août 2001. En vertu d'un mémoire au Conseil des ministres présenté en ce sens, le décret demandait que « le premier ministre approuve les résolutions qui seront soumises aux membres de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada » (Québec, 2001a), ce qui incluait notamment l'adoption du plan

d'action régional sur les changements climatiques (*Entrevue A-AP3*) qui est adopté avec la résolution concernant l'énergie et l'environnement (CGNA-PMEC, 2001b).

Par la suite, la mise en œuvre du plan d'action régional n'a pas nécessité de modifications législatives, puisque les actions à mettre en œuvre pouvaient se faire à l'intérieur des cadres législatifs et réglementaires existants, et que les politiques internes qui ont été mises en œuvre par la suite au sein des différents ministères concernés ont repris, pour l'essentiel, les cibles fixées par le plan d'action régional de lutte contre les changements climatiques (*Entrevue A-API*).

3.4.2.2 Plan de mise en œuvre

Tout comme la mise en œuvre législative, il n'y a pas eu, à proprement parler, d'élaboration de plan de mise en œuvre permettant au gouvernement du Québec de réaliser les objectifs et cibles découlant du plan d'action régional sur les changements climatiques de la CGNA-PMEC. Comme celui-ci a fait sien les différentes cibles et objectifs prévus par l'ensemble de la région, le gouvernement du Québec s'est basé d'abord et surtout sur ses propres politiques qui ont été élaborées au cours de cette période à l'égard de l'enjeu climatique pour mettre en œuvre les différentes dispositions du plan d'action en question (*Entrevue A-API ; entrevue A-AP3*). Cette absence de plan de mise en œuvre à l'échelle québécoise ne signifie cependant pas qu'aucun suivi ou processus de reddition de compte n'a été fait. La section 3.4.2.4 traite plus en profondeur de ces éléments.

3.4.2.3 Mobilisation des ressources

Les travaux de la CGNA-PMEC font l'objet d'un intérêt important de la part du gouvernement du Québec, à la fois dans une perspective environnementale que de relations internationales. À cet effet, les ressources investies par le Québec pour faire le suivi des différents dossiers de la CGNA-PMEC sont significatives et même plus

importantes que pour les autres partenaires de la Conférence, tant sur le plan humain que financier. Il est cependant impossible de déterminer spécifiquement les ressources financières mises à la disposition par le Québec pour mettre en œuvre les différents éléments du plan d'action régional de lutte contre les changements climatiques. Bien que les montants attribués aux travaux de la Conférence demeurent confidentiels, on nous a indiqué que le gouvernement du Québec fournit des ressources financières auprès du secrétariat canadien de la CGNA-PMEC annuellement depuis les années 1970 (*Entrevue A-AP2 ; entrevue A-PE1*).

Quant aux ressources humaines liées au suivi des différents engagements du Québec au sein de la région, celles-ci demeurent relativement importantes. En effet, deux fonctionnaires travaillent au pupitre Nouvelle-Angleterre au sein du Ministère des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur (MRIFCE) sur tous les dossiers bilatéraux et multilatéraux de cette région, ce qui inclut bien évidemment les travaux de la CGNA-PMEC. De plus, des fonctionnaires au Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP), du Ministère des Ressources naturelles (MRN) et du Ministère des Transports (MTQ), et d'autres encore travaillent également sur les dossiers de la CGNA-PMEC et du suivi de la mise en œuvre du plan d'action régional de lutte contre les changements climatiques. D'ailleurs, un fonctionnaire du MDDEFP coprécide le comité directeur sur les changements climatiques, un autre du MTQ coprécide celui sur les transports et la qualité de l'air, et un autre fonctionnaire du MRN coprécide le Comité international du nord-est sur l'énergie, trois comités chapeautant directement et indirectement le plan d'action régional de lutte contre les changements climatiques de la CGNA-PMEC (CGNA-PMEC, 2013a, 2013c, 2013d).

3.4.2.4 Processus de reddition de compte ou de suivi

Dans le processus de mise en œuvre de cet engagement international du Québec, il n'y a pas de processus formel de reddition de compte ou de suivi de la mise en œuvre

du plan d'action au sein du gouvernement du Québec. Malgré cette lacune apparente, il semble que, pour plusieurs personnes interrogées, cette absence de processus interne et formel n'a pas empêché le Québec de poursuivre le processus de mise en œuvre. En effet, le Comité directeur sur les changements climatiques de la CGNA-PMEC fournit annuellement aux premiers ministres et gouverneurs un rapport présentant les progrès et les avancées du plan d'action, et ce, depuis 2002, en vertu de la résolution adoptée à cet effet en 2001⁴³. Les rapports annuels traitent des avancées réalisées lors de la dernière année et des stratégies à mettre en place pour l'année subséquente pour l'ensemble de la région, ce qui inclut bien sûr le Québec (CGNA-PMEC, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008b, 2009, 2010, 2012, 2013b). Aussi, le Québec copréside ce comité depuis ses tout débuts, ce qui lui permet d'être aux premières loges des avancées et des retards constatés pour chacune des actions et cibles proposées (*Entrevue A-API ; entrevue A-AP3*). Enfin, le Québec fournit des ressources humaines spécifiques au sein de différents ministères qui travaillent au suivi et à la mise en œuvre du plan d'action climatique de la CGNA-PMEC, ce qui n'est pas nécessairement le cas des autres États et provinces (*Entrevue A-AP2 ; entrevue A-AP3*). En somme, l'absence d'un processus formel de reddition de compte ne freine aucunement le suivi par l'État québécois de ses engagements envers le plan d'action régional et la CGNA-PMEC.

De même, la plupart des personnes interrogées ont souligné le fait que les cibles et objectifs de ce plan d'action ont été intégrés par la suite dans les politiques québécoises de lutte contre les changements climatiques, ce qui fait que le processus de reddition de compte s'effectue non pas à travers ce plan d'action régional, mais au niveau des politiques québécoises qui ont suivi (*Entrevue A-API ; entrevue A-AP2 ;*

⁴³ Cette résolution stipule que : « la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada accepte le Plan d'action sur le changement climatique et charge ses comités sur l'environnement et sur l'énergie de créer un groupe de travail composé de représentants des États et des organismes provinciaux en matière d'énergie, d'environnement et dans d'autres domaines appropriés, pour élaborer des stratégies particulières, superviser et coordonner la mise en oeuvre du Plan d'action sur le changement climatique », *Résolution sur l'énergie et l'environnement*, 28 août 2001.

entrevue A-AP3) (voir notamment les bilans de la mise en œuvre du Plan d'action québécois de lutte contre les changements climatiques 2006-2012 qui sont parus annuellement depuis 2007).

Enfin, de façon plus large, quelques personnes interrogées ont affirmé que le processus flexible de mise en œuvre du plan d'action, et l'absence de processus rigide de reddition de compte au sein de l'ensemble des États membres facilitent l'adhésion et la participation de tous les membres, puisque cela permet une certaine forme de reconnaissance quant aux moyens divergents de chaque juridiction à l'égard de la lutte contre les changements climatiques (*Entrevue A-API; entrevue B-PE1*) (par exemple, certains petits États ou provinces n'ont pas les capacités financières de mettre en œuvre toutes les actions mentionnées dans le plan d'action, mais celles-ci souhaitent néanmoins faire leur part de façon régionale pour lutter contre les changements climatiques).

3.4.3 Leadership

Pour la très grande majorité des personnes interrogées, le leadership exercé par le Québec s'est opéré tant lors de la phase d'élaboration et d'adoption du plan d'action régional, que lors de la phase de mise en œuvre du plan d'action. Plusieurs ont souligné le leadership exercé par le politique, via notamment l'ancien premier ministre du Québec Jean Charest, qui avait fait de cet enjeu une priorité, et par l'administration publique et le MDDEFP de façon toute particulière, qui ont investi des ressources importantes pour assurer le suivi de la mise en œuvre de cet engagement international. En effet, sur le plan politique, certains partenaires du Québec ont mentionné le leadership clair du de l'époque à l'égard des travaux de la CGNA-PMEC sur les changements climatiques, et que ce dernier aurait permis de maintenir la priorité accordée à cet enjeu dans les travaux de la Conférence (*Entrevue A-PE1 ; entrevue A-PE2 ; entrevue A-API ; entrevue A-AP3*).

De même, sur le plan de l'administration publique, tant les partenaires du Québec interrogés que les fonctionnaires œuvrant de façon périphérique à la mise en œuvre du plan d'action régional de la CGNA-PMEC ont souligné le travail rigoureux, et l'important appui interministériel que le MDDEFP a su aller chercher au fil du temps afin de promouvoir et mettre en œuvre les mesures présentées dans le plan d'action de 2001 (*Entrevue A-PE1 ; entrevue A-PE2 ; entrevue A-API ; entrevue A-AP3*). Si certaines parties prenantes estiment que le leadership manifesté par le gouvernement du Québec à l'endroit de la mise en œuvre du plan d'action régional est relativement faible de par l'absence de diffusion d'information et d'intégration des ONG dans le processus de suivi de la mise en œuvre (*Entrevue A-PPI*)⁴⁴, il semble que cette opinion demeure marginale et que celle-ci ne soit pas partagée par les partenaires du Québec de la CGNA-PMEC (*Entrevue A-PE1 ; entrevue A-PE2*).

Enfin, sur le plan régional, le fait que le Québec copréside le Comité directeur sur les changements climatiques a permis à ce dernier de proposer des avenues innovantes afin d'améliorer certaines mesures du plan d'action régional. Notamment, alors que le Québec constatait les difficultés de mettre en œuvre certaines mesures liées au secteur des transports de façon régionale (voir mesure 8 dans le plan d'action régional de 2001), de par le fait que les ministères et départements concernés au sein de chaque État et province n'étaient pas parties aux discussions, ce dernier a proposé la mise sur pied d'un comité Transport et qualité de l'air (*Entrevue A-API ; entrevue A-AP2*), regroupant les fonctionnaires des secteurs des transports et de l'environnement de chaque État membre. Les travaux de ce comité ont ultimement débouché en 2008 sur l'adoption d'un plan d'action sur les transports et la qualité de l'air visant à réduire les émissions de GES dans ce secteur (CGNA-PMEC, 2013b).

⁴⁴ Une partie prenante en particulier a souligné que le leadership du MDDEFP a été « peu efficace, car on n'en n'a pas entendu parler. Si elle avait fait preuve de leadership, elle aurait diffusé l'information, assis à la même table les groupes environnementaux et les autres intervenants, et aurait mis de l'argent sur la table ».

3.4.4 Implication des parties prenantes dans le processus de mise en œuvre

Dans le processus de mise en œuvre et de suivi du plan d'action régional de la CGNA-PMEC, l'implication des différentes organisations (ministères, agences et secrétariat) au sein du gouvernement du Québec s'est généralement faite dans un processus de collaboration et de coordination très étroit avec le MDDEFP. D'ailleurs, de 2003 à 2006, un suivi régulier était fait par le MDDEFP auprès des différentes organisations gouvernementales concernées par la mise en œuvre du plan d'action. Le faible intérêt manifesté à l'égard de plusieurs des organisations concernées a fait en sorte que le MDDEFP a abandonné ce suivi annuel et régulier (*Entrevue A-AP2*). Si certains estiment que cette coordination pourrait être enrichie davantage (*Entrevue A-AP3*), plusieurs ont souligné toutefois l'ouverture et l'important suivi faits par ce ministère auprès des ministères sectoriels concernés par la mise en œuvre du plan d'action régional (*Entrevue A-API ; entrevue A-PEI*).

Si l'on regarde maintenant du côté des autres parties prenantes non gouvernementales, la participation de ces dernières dans la mise en œuvre du plan d'action est beaucoup plus limitée (*Entrevue A-API ; entrevue A-AP2 ; entrevue A-PPI*). Cependant, cette implication limitée n'a pas empêché les parties prenantes de faire un suivi systématique des avancées régionales du plan d'action de la CGNA-PMEC. En effet, de 2004 à 2007, des ONG de chaque État et province ont fourni une évaluation annuelle des progrès de la région vers l'atteinte des objectifs du plan d'action régional sur les changements climatiques de la CGNA-PMEC. Dans chacune de ces évaluations, les États et provinces étaient évalués selon chacune des actions ciblées dans le plan d'action par une ONG, et une note globale était attribuée à chacun d'entre eux en vertu des progrès réalisés et des améliorations nécessaires (Krottinger, 2006, 2007; Thorp, 2004, 2005). Ce suivi de la part des ONG a ensuite été abandonné. Une des personnes interrogées a pour sa part estimé que ce suivi effectué par les ONG de la région permettait de maintenir une certaine pression sur chaque État et province, afin que ceux-ci demeurent proactifs à l'égard de la lutte

contre les changements climatiques, et que l'abandon de cette évaluation annuelle a été une perte en terme de suivi et de reddition de compte (*Entrevue A-AP2*).

3.4.5 Avancées par rapport aux objectifs régionaux du plan d'action

Tel que mentionné précédemment, le plan d'action régional de la CGNA-PMEC se décline en trois principaux objectifs de réduction des émissions de GES pour trois périodes temporelles différentes. Afin d'atteindre ces objectifs, neuf actions générales viennent accompagner le plan d'action régional (pour plus de détails, voir la section 3.2.3). Annuellement, le Comité directeur sur les changements climatiques fournit aux premiers ministres et gouverneurs un rapport annuel présentant les avancées à l'égard des actions et cibles de réduction des émissions de GES.

Dans le dernier rapport paru en 2013, le Comité directeur sur les changements climatiques indique qu'après une augmentation des émissions entre 1990 et 2004, une diminution importante des émissions de GES s'est opérée à compter de 2004, et ce, de façon quasi continue. La figure ci-bas présente d'ailleurs ce portrait de l'évolution des émissions de GES entre 1990 et 2011 pour l'ensemble de la région de la Nouvelle-Angleterre et de l'Est du Canada.

Figure 3-2 Émissions de GES de la région de la CGNA-PMEC de 1990 à 2011

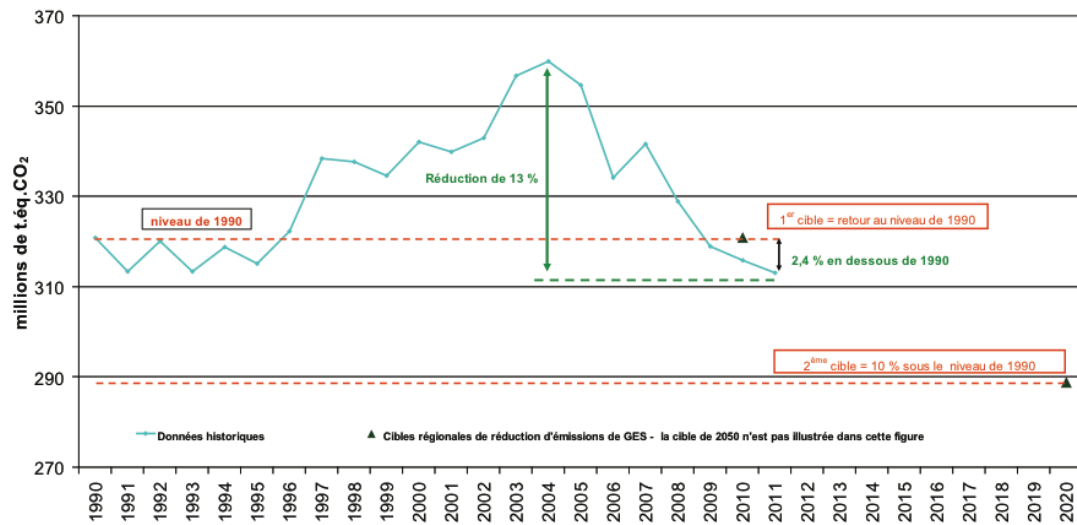


Tableau tiré de : CGNA-PMEC (2013). *Progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan d'action régional 2001 sur les changements climatiques : Historique et perspectives*, Rapport présenté à la 37^e Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, Septembre 2013, p. 2.

Le rapport note que la première cible de réduction des émissions de GES, qui était une stabilisation des émissions au niveau de 1990 pour 2010, a été atteinte dès 2009, dans un contexte où « la population et le produit intérieur brut (PIB) de la région ont connu une hausse respective de 10 et de 54 % au cours de la même période » (CGNA-PMEC, 2013b, p. 2). Bien que certains estiment que les réductions de GES résultent d'abord et surtout de la crise économique de 2008, les résultats montrent que les réductions totales d'émissions de GES ont débuté plus tôt. Selon le rapport de la CGNA-PMEC, « [l]es résultats obtenus dans la région prouvent que la protection de l'environnement et la croissance économique soutenue peuvent aller de pair » (CGNA-PMEC, 2013b, p. 2). Le tableau qui suit montre quant à lui les cibles atteintes par chaque État et province en 2010 par rapport à 1990, et indique que le Québec a diminué de près de 5 % ses émissions de GES, ce qui constitue un élément significatif à souligner par rapport aux engagements du Québec au sein de la région.

Tableau 3-3 Émissions de GES par État/province membre de la CGNA-PMEC
entre 1990 et 2010⁴⁵

État/Province	Émissions de GES 1990 (MtCO ₂ e)	Émissions de GES 2010 (MtCO ₂ e)	% de variation 1990-2010
Connecticut	43,75	41,38	-5,41 %
Maine	21,34	20,61	-3,42 %
Massachusetts	90,62	79,59	-12,17 %
New Hampshire	15,74	16,90	+5,46 %
Rhode Island	9,69	12,47	+28,7 %
Vermont	6,86	7,05	+2,77 %
Québec	84,2	80,3	-4,99 %
Nouveau-Brunswick	16,0	18,3	+14,38 %
Nouvelle-Écosse	19,1	20,1	+5,24 %
Terre-Neuve-et- Labrador	9,24	9,35	+1,19 %
Ile-du-Prince-Edouard	1,96	2,0	+2,04 %
TOTAL CGNA-PMEC	318,5	308,05	-3,28 %

Cependant, le respect et la mise en œuvre de cette entente internationale par le Québec ne se résument pas uniquement à l'atteinte des objectifs indiqués dans le plan d'action régional. Alors que le plan d'action cerne neuf actions principales à mettre en œuvre pour favoriser l'atteinte des objectifs, il apparaît important ici d'analyser dans quelle mesure le Québec a mis en œuvre ces différentes mesures, et ainsi d'observer dans quelle mesure les Québec respectent, tant sur la forme que sur le fonds, les engagements internationaux.

⁴⁵ Du côté canadien, les données proviennent du : Canada, (2013). Rapport d'inventaire national 1990-2011, Sources et puits de gaz à effet de serre au Canada, Environnement Canada, 80 p.

Du côté américain, les données proviennent du : WRI (2013). *CAIT 2.0 – WRI's Climate Data Explorer*, World Resources Institute, [En ligne] <http://cait2.wri.org/wri> (Page consultée le 21 novembre 2013).

Objectifs du Plan d'action régional de lutte contre les changements climatiques

- 1) Établissement d'un inventaire régional normalisé des émissions de GES;
- 2) Établissement d'un plan pour réduire les émissions de GES et économiser l'énergie;
- 3) Sensibilisation du public;
- 4) Les gouvernements des États et des provinces donneront l'exemple;
- 5) Réduction des GES émis par le secteur de la production d'électricité;
- 6) Réduction de la demande totale d'énergie par des mesures d'économie d'énergie;
- 7) Réduction des impacts sociaux, économiques et environnementaux du changement climatique et/ou adaptation à ces impacts;
- 8) Réduction de la croissance des émissions de GES dans le secteur des transports;
- 9) Création d'un registre régional des émissions et recherche d'un mécanisme d'échange de crédits d'émissions (CGNA-PMEC, 2001a).

L'analyse des différents objectifs du plan d'action régional de lutte contre les changements climatiques révèle que le Québec a respecté l'ensemble de ces objectifs. En effet, relativement au premier objectif, un premier inventaire régional d'émission de GES a été produit dès 2004 par une association interétatique de gestion et de contrôle de la qualité de l'air du nord-est des États-Unis, la Northeast States for Coordinated Air Use Management (NESCAUM, 2004). D'autres inventaires régionaux seront produits par la suite, le plus récent ayant été fait par le Comité directeur sur les changements climatiques à l'intérieur du Rapport annuel présenté en 2013 (CGNA-PMEC, 2013c).

Relativement aux objectifs 2 à 6 et 8 à mettre en place par le Québec, ce dernier a aussi répondu adéquatement à ces objectifs, par l'adoption d'un plan d'action de lutte contre les changements climatiques en 2006, à l'intérieur duquel celui-ci se fixe une cible de réduction de ses émissions de GES de 6 % sous les niveaux de 1990 pour 2012, cible qui est plus ambitieuse que celle énoncée dans le plan d'action régional de la CGNA-PMEC. À l'intérieur de ce plan d'action québécois, celui-ci a proposé différentes actions sectorielles comme des mesures de sensibilisation du public, de leadership gouvernemental et de réduction des GES dans la production d'énergie et la valorisation de l'efficacité énergétique, et qui ont permis, dans l'ensemble, de réduire les émissions de GES de la province et ainsi contribuer à l'atteinte des objectifs du plan d'action régional de lutte contre les changements climatiques de la CGNA-PMEC (Québec, 2013e).

Finalement, relativement à la dernière mesure du plan d'action régional, les membres de la CGNA-PMEC n'ont finalement pas proposé de mise en place d'un mécanisme de plafonnement et d'échanges des émissions. Le Québec s'est cependant lié à une autre organisation régionale, la *Western Climate Initiative* afin de mettre sur pied un tel système, si bien que dans l'ensemble, il semble que le Québec ait respecté les différents éléments présentés dans le plan d'action régional de la CGNA-PMEC.

3.5 Conclusion

L'adoption du plan d'action régional de lutte contre les changements climatiques de la CGNA-PMEC constitue un engagement international très important pour le Québec au moment où celui-ci élabore et négocie avec ses partenaires transfrontaliers au début des années 2000. Cet engagement international a servi, en partie du moins, à construire et mettre en place la paradiplomatie climatique québécoise, qui évoluera rapidement dans les années qui suivent. Plusieurs personnes interrogées ont par ailleurs mentionné, non sans fierté, qu'il s'agissait du tout premier plan d'action régional de lutte contre les changements climatiques dans le monde, ce qui

démontrait, selon eux, le leadership et la pertinence des États fédérés à intervenir au niveau international dans la régulation de cet enjeu (*Entrevue A-PE1; entrevue A-PE2; entrevue A-API; entrevue A-AP3*). Le contexte national et international d'alors à l'égard de la problématique des changements climatiques devient de plus en plus propice à cette effervescence paradiplomatique, qui encouragera le Québec à aller de l'avant dans l'établissement de politiques climatiques ambitieuses.

La mise en œuvre de cet engagement international s'est ainsi effectuée dans un contexte favorable sur le territoire de la province. La province a intégré les différents objectifs régionaux à l'intérieur même de ses politiques qui sont élaborées dans les années qui suivent. De même, les fonctionnaires québécois ont investi les différents comités et ont exercé un leadership important dans le suivi de la mise en œuvre et dans le maintien de l'intérêt accordé à ce plan d'action. Il demeure important de mentionner toutefois les difficultés que nous avons eu à obtenir des informations relatives au processus de suivi et de reddition de compte par la province uniquement. La province avait fait le choix, dans le cadre de cet engagement, de ne pas faire un suivi ouvert, transparent et systématique des avancées dans la mise en œuvre et dans l'atteinte de ses objectifs à l'intérieur de ce plan d'action régional, estimant que, puisque les cibles sont régionales, le suivi et le processus de reddition de compte le sont également (*Entrevue A-API; entrevue A-AP2*). Cependant, il ne semble pas que cela n'ait affecté la mise en œuvre de cet engagement international, puisque la province a joué un rôle significatif dans le suivi régional de la mise en œuvre.

En somme, l'analyse de la mise en œuvre de ce plan d'action effectuée dans ce chapitre révèle que non seulement le Québec a respecté et mis en œuvre cet engagement international, mais que ce dernier a joué un rôle moteur afin de favoriser le respect des engagements de l'ensemble de la région à l'égard de ce plan d'action.

CHAPITRE 4 : MARCHÉ DE CARBONE ET WESTERN CLIMATE INITIATIVE

Le présent chapitre se concentre sur notre deuxième étude de cas qui aborde la mise en œuvre d'un marché de carbone nord-américain où le Québec est devenu membre actif en 2008 par son adhésion à la *Western Climate Initiative* (WCI). Ce marché de carbone est considéré comme le tout premier système de plafonnement et d'échange des émissions de gaz à effet de serre au niveau régional en Amérique du Nord et le deuxième plus important marché de carbone au monde après le marché de carbone de l'Union européenne, le EU-ETS (C2ES, 2013). Mis sur pied par un regroupement d'États américains en 2007 (comprenant initialement l'Arizona, la Californie, le Nouveau-Mexique, l'Oregon et l'État de Washington), la *Western Climate Initiative* vise à limiter les émissions de GES d'une pluralité de secteurs économiques (industries, énergie et transports), afin de couvrir la vaste majorité des émissions de GES produites sur les territoires concernés (California, 2011; Québec, 2012b).

Alors que l'arrivée de ce nouveau marché de carbone a suscité un intérêt marqué de la part des États américains et provinces canadiennes, la mise sur pied du marché de carbone a cependant eu son lot de difficultés. En effet, à son apogée, l'organisation liait plus de onze États fédérés membres et quatorze États fédérés du Canada, des États-Unis et du Mexique avaient un statut d'observateurs. Un déclin rapide s'amorce cependant en 2011 lorsque se développe une vive opposition provenant de certains milieux politiques, économiques et sociaux au sein de plusieurs États américains et de provinces canadiennes (C2ES, 2013; Hamilton, 2011; Kahn, 2011; Klinsky, 2013; Mercure, 2011). Ainsi faisant, du côté des États-Unis, l'ensemble des États, à l'exception notable de la Californie, se retirent formellement du marché de carbone en 2011 après moult débats et opposition venant du milieu économique, de partis

politiques et d'une certaine frange de la population (Hamilton, 2011). Du côté canadien, malgré un certain intérêt des provinces canadiennes impliquées dans le marché de carbone, ces dernières, outre le Québec, mettent le processus de mise en œuvre des dispositions du marché de carbone en veilleuse et reportent leur adhésion formelle à celui-ci (Hamilton, 2012; Klinsky, 2013; Vaillancourt, 2011). En dépit de ces revers, le Québec et la Californie ont continué à aller de l'avant dans l'établissement de ce système de plafonnement et d'échange d'émissions.

Même au Québec et en Californie, les négociations entourant la création du marché de carbone n'ont pas été exemptes de tensions provenant des différents milieux socio-économiques. Cependant, ces derniers ont continué leurs travaux et le processus formel de mise en œuvre s'est poursuivi entre 2012 et 2013, si bien qu'en 2013, on a assisté à une liaison formelle des marchés de carbone californiens et québécois. Celle-ci est devenue effective le 1^{er} janvier 2014, confirmant du coup la consolidation du premier marché de carbone régional et transfrontalier en Amérique du Nord.

Ce chapitre analyse le processus de mise en œuvre de ce système de plafonnement et d'échange des émissions de GES par le Québec, considéré comme un pilier dans ce marché de carbone régional. L'adhésion à la WCI et par la suite, son engagement et son implication substantielle ont fait du Québec un acteur significatif dans l'établissement d'un nouveau type d'instrument de limitation des émissions de GES en Amérique du Nord. L'analyse de cet engagement international permet ainsi d'éclairer les défis et enjeux pour le Québec de se doter d'un instrument beaucoup plus contraignant sur le plan interne pour réduire ses émissions de GES, et d'observer le développement d'une paradiplomatie environnementale innovante dans ce domaine.

Il est important de noter également qu'aux fins de cette étude, nous allons analyser le processus de mise en œuvre en limitant notre cadre spatio-temporel à la période allant

de l'adhésion du Québec au WCI en avril 2008 à la liaison formelle des marchés de carbone québécois et californien au 1^{er} janvier 2014.

La première partie du chapitre est consacrée à l'historique et au contexte de création de la *Western Climate Initiative*. En deuxième partie, les négociations menant à l'établissement de ce système de plafonnement et d'échange, ainsi que le contenu de cet engagement international sont présentés. Finalement, la troisième partie se concentre plus particulièrement sur le rôle du Québec dans la création de ce système et l'analyse de la mise en œuvre de ce plan d'action par le Québec.

4.1 La WCI : un état des lieux

À l'instar de plusieurs initiatives régionales et transfrontalières ayant vu le jour en Amérique du Nord au cours de la première décennie du XXI^e siècle, la *Western Climate Initiative* a été créée notamment en réponse face à l'inaction ou à l'incapacité de Washington et d'Ottawa de développer une politique de lutte contre les changements climatiques au niveau national (Barnett, 2010; Kazazis, 2012; Klinsky, 2013). On se souviendra d'abord que lors du premier mandat de l'administration Bush, il annonce dès mars 2001 son intention de ne pas ratifier le Protocole de Kyoto négocié quelques années auparavant, et aussi de ne pas réglementer les émissions de gaz à effet de serre aux États-Unis (Noël & Reiner, 2008). De même, bien que le Canada ratifie le Protocole de Kyoto en 2002, celui-ci tarde à mettre en œuvre les politiques nécessaires pour répondre aux objectifs fixés à l'intérieur de celui-ci (Chaloux, 2014; Klinsky, 2013).

L'absence de volonté politique à Washington et à Ottawa entre 2001 et 2008 a notamment eu pour résultat de pousser plusieurs États fédérés à développer moult initiatives pour atténuer leurs émissions, à la fois sur le plan individuel, mais également sur le plan régional et transfrontalier. La *Western Climate Initiative* est donc apparue dans ce contexte où les États fédérés ont souhaité jouer un rôle plus

actif et démontrer le rôle clef de ces derniers dans un contexte de gouvernance climatique nord-américaine (*Entrevue B-API; entrevue B-PI*) (Barnett, 2010).

4.1.1 Historique de l'organisation

4.1.1.1 Les relations régionales et transfrontalières entre les États fédérés de la côte ouest américaine et du Canada avant 2007

À l'instar de l'étude de cas précédente portant sur la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, les relations entre les futurs États membres de la WCI se sont d'abord développées de façon séparée dans les deux pays, et ce, depuis plusieurs décennies. Alors que les États de la côte ouest des États-Unis coopèrent depuis de nombreuses années sur une panoplie d'enjeux, le développement de relations internationales avec les provinces canadiennes se fait de façon beaucoup plus parcellaire et ciblée. De façon plus spécifique, si l'intérêt du Québec pour la Californie demeure bien présent depuis longtemps (nous pouvons nous rappeler que le premier bureau du Québec en Californie a ouvert ses portes en 1970), il reste que l'intensité des relations internationales entre ces deux acteurs demeure plus superficielle qu'avec les partenaires frontaliers immédiats du Québec. L'avènement de la problématique des changements climatiques permet toutefois de changer la donne. Notamment, lors de la 13e Conférence des Parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques qui a lieu à Bali en 2007, une rencontre a lieu entre la Ministre de l'Environnement du Québec, Line Beauchamp, et la Secrétaire du California Air Resources Board, Mary D. Nichols. Ces dernières annoncent leur intention d'accroître la collaboration entre les deux États fédérés et le Québec s'engage alors à adopter rapidement les standards californiens d'efficacité des véhicules (*Entrevue B-PPI*) (Québec, 2007a). Par la suite, cette collaboration se continue, menant à la création et à la consolidation de la *Western Climate Initiative*, du moins dans un premier temps.

Ainsi, il faut comprendre que dans l'ensemble, les relations paradiplomatiques entre les États et provinces qui mènent à la création de la WCI ne sont pas aussi approfondies que pour les autres études de cas présentées dans cette thèse. Il n'existe pas, préalablement à la mise sur pied de la WCI, d'organisation ou d'institution régionale et transfrontalière entre les futurs États membres, si bien que c'est par la volonté conjointe et partagée des États en question de lutter contre les changements climatiques que s'effectue l'institutionnalisation des relations transfrontalières et régionales à travers la WCI.

4.1.1.2 De la West Coast Global Warming Initiative à la Western Climate Initiative

Comprenant initialement que des États américains (Arizona, Californie, Nouveau-Mexique, Oregon et Washington), la WCI résulte d'initiatives antérieures menées conjointement par la Californie, l'Oregon et l'État de Washington. À l'origine, les trois États fédérés souhaitaient simplement accroître la coopération et la coordination des politiques climatiques sur leur territoire. Elles ont ainsi signé un premier mémorandum d'entente en septembre 2003 en ce sens, s'intitulant le *West Coast Global Warming Initiative* (C2ES, 2007). Les États membres de cette initiative étaient d'ailleurs individuellement très actifs en terme de lutte contre les changements climatiques et de protection de l'environnement depuis quelques années déjà. Notamment, l'Oregon a été la toute première législation à adopter des normes visant les émissions de GES des nouvelles installations énergétiques sur le territoire en 1997. La Californie, quant à elle, en plus de promouvoir depuis plus d'une décennie l'énergie renouvelable et l'efficacité énergétique, a été, en 2002, le premier État à fixer un plafond d'émissions sur les véhicules automobiles sur son territoire qui sera ensuite imité par plusieurs États et provinces (Carlarne, 2010, pp. 63-64).

La mise sur pied du *West Coast Global Warming Initiative* cherchait ainsi concrètement à promouvoir des cibles de réductions d'émission de GES individuelles et régionales et de mettre en œuvre des actions concertées afin de réduire et

d'atténuer l'impact du réchauffement climatique (Oregon, 2010). Les secteurs d'actions privilégiés concernaient notamment l'efficacité des véhicules automobiles, l'électrification des haltes routières pour les camions lourds sur les principales autoroutes interétatiques, l'accroissement de la consommation d'énergie renouvelable, l'efficacité énergétique et l'adoption de cibles de réduction des émissions de GES (West Coast Governors, 2004).

Si ces premières démarches semblent être plutôt faibles aux yeux de certains auteurs (Carlarne, 2010, p. 69), ce premier pas pousse pourtant d'autres États de la région à s'intéresser à la problématique des changements climatiques aux États-Unis. En 2006 est mise sur pied une autre initiative, regroupant cette fois les États de l'Arizona et du Nouveau-Mexique, s'intitulant le *Southwest Climate Change Initiative*. Celle-ci a alors aussi comme objectif d'améliorer la collaboration entre les deux États pour réduire les émissions de GES sur leur territoire (Southwest Climate Change Initiative, 2006). Les deux organisations joignent finalement leurs efforts et adoptent un memorandum d'entente, s'intitulant la *Western Regional Climate Action Initiative*, qui deviendra ensuite la *Western Climate Initiative* (WCI) et ainsi créer un futur marché de carbone régional. Il s'agit alors du deuxième projet de marché de carbone à être initié aux États-Unis après la *Regional Greenhouse Gas Initiative* (RGGI), présente dans le nord-est du pays depuis 2003⁴⁶ (RGGI, 2009).

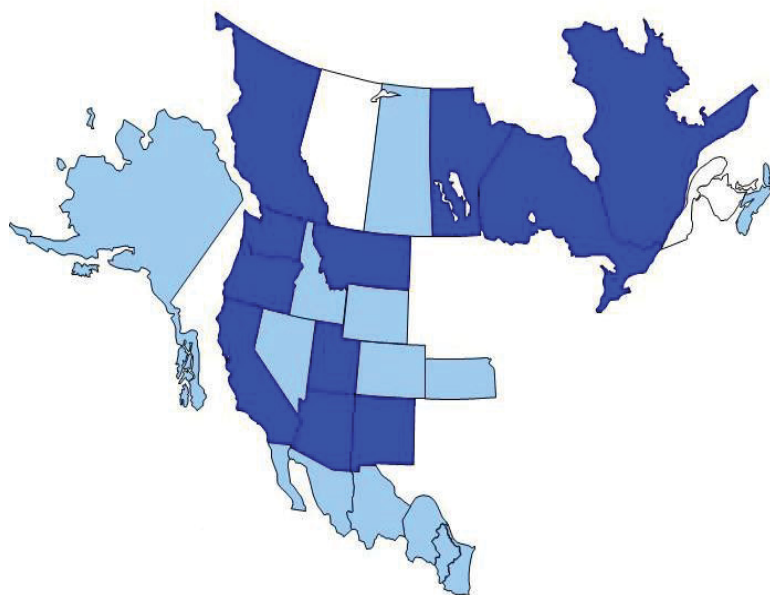
4.1.1.3 L'apogée de la WCI : 2007-2010

La mise sur pied de cette nouvelle organisation aux États-Unis a un impact important sur l'ensemble du continent nord-américain. Dès la création de l'organisation en 2007, des États fédérés du Canada, des États-Unis et du Mexique montrent un intérêt

⁴⁶ La Regional Greenhouse Gas Initiative comprend dix États américains du nord-est (Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New York, Rhode Island and Vermont). Il s'agit d'un système de plafonnement et d'échanges d'émission couvrant les centrales électriques des territoires concernés. Les cibles prévues sont une stabilisation des émissions de GES entre 2009 et 2014 aux niveaux de 2009, puis des réductions annuelles de 2,5% pour atteindre en 2018 une réduction de 10% sous les niveaux de 2009 (RGGI, 2007).

marqué pour l'établissement d'un marché de carbone au niveau des États fédérés. Dans les mois qui suivent la création de l'organisation, la Colombie-Britannique (avril 2007) et le Manitoba (juin 2007) se joignent à l'initiative. Suivent d'autres États américains et provinces canadiennes par la suite : l'Utah, le Montana, le Québec et l'Ontario (Associated Press, 2008). Plusieurs États mexicains deviennent, quant à eux, observateurs dans les travaux de l'organisation. À son apogée, la WCI a 11 États fédérés membres et 14 États fédérés ont un statut d'observateurs, ce qui constitue potentiellement un marché de carbone de grande envergure, touchant 19 % de la population et 20 % du PIB américain, et 79 % de la population et 76 % du PIB canadien (Hight & Silva-Chávez, 2008; WCI, 2010a, 2010b).

Figure 4-1 Membres et observateurs de la WCI en 2009



Source: Center for Climate and Energy Solutions, *Western Climate Initiative*,
[Online], <http://www.c2es.org/us-states-regions/regional-climate-initiatives/western-climate-initiative>

Dès la première année de création de l'organisation, les membres se fixent un objectif régional de réduction de leurs émissions de GES de 15 % sous les niveaux de 2005

pour 2020, ce qui correspond à ce moment à la plus ambitieuse des politiques régionales de lutte contre les changements climatiques aux États-Unis (Barnett, 2010, p. 323). La cible fixée correspond aux objectifs des membres de la WCI et, dans la déclaration conjointe à cet effet, on spécifie que cette cible « ne remplace pas les cibles existantes des différentes Parties » (WCI, 2007a, p. 1 [traduction libre]). En d'autres termes, la cible prévue régionalement n'est que la somme des cibles individuelles des États signataires et non une cible commune imposée également à tous.

Rapidement s'enclenchent les discussions afin d'élaborer une proposition relative au design du futur marché de carbone. En un peu plus d'un an, soit en septembre 2008, l'ensemble des 11 États et provinces partenaires présente alors un modèle de programme de plafonnement et d'échange ainsi que les principales lignes directrices guidant cette nouvelle approche (Cardinal, 2008; WCI, 2008). Le document présenté par la WCI prévoit déjà que la plupart des secteurs économiques seront couverts par ce marché, ce qui en fait potentiellement le deuxième plus important marché de carbone de la planète, après celui de l'Union européenne. De ce fait, en Amérique du Nord, si le RGGI (marché de carbone déjà existant) se concentre essentiellement sur les émissions de GES provenant des centrales électriques présentes sur le territoire, la WCI souhaite couvrir plus de 85 % des GES émissions des territoires concernés, en touchant à la fois les secteurs industriels, du transport, de la production et de la distribution d'énergie lorsque le marché sera totalement implanté en 2015 (WCI, 2008). Les travaux continuent ensuite afin de développer une feuille de route visant à élaborer le futur marché de carbone (pour plus de détails, voir section 4.2.2).

Si l'intérêt manifesté initialement semble toujours très important pour certains des États partenaires, une certaine lenteur dans la mise en œuvre s'installe chez quelques Parties. En 2010 déjà, dans le document présenté par la WCI, on signale qu'il se pourrait que ce ne soit pas toutes les Parties qui mettront en œuvre les différentes dispositions en vue de la première date butoir d'entrée en vigueur du marché de

carbone en janvier 2012 (WCI, 2010b). D'ailleurs, certains médias rapportent qu'à ce moment, il n'y a que cinq des onze Parties qui ont commencé à élaborer les réglementations et les dispositions nécessaires aux premières ventes aux enchères (Presse canadienne, 2010), ce qui laisse croire à certains retards, du moins pour quelques Parties en question.

4.1.1.4 2011-2014 Déclin, difficulté et début des activités de la WCI

Puis, en 2011, un certain déclin s'amorce dans les travaux de l'organisation. En dépit d'une effervescence et d'un intérêt marqué par les États fédérés pour la mise en place de ce marché de carbone, l'arrivée au fil de départ est beaucoup plus difficile qu'envisagée initialement. Alors que le début des activités est prévu pour janvier 2012, plusieurs éléments viennent compromettre les avancées. Les négociations entourant la création de ce marché du carbone et l'acceptabilité de cet instrument font face à une opposition sérieuse des secteurs politiques, sociaux et économiques dans certains États et provinces (C2ES, 2013; Hamilton, 2011; Kahn, 2011; Klinsky, 2013; Mercure, 2011). En effet, la lenteur de la reprise économique aux États-Unis et au Canada à la suite de la crise économique de 2008, la situation financière difficile de plusieurs États fédérés, l'arrivée de nouveaux gouverneurs et législateurs dans certains États américains et provinces canadiennes, et un retour des débats aux États-Unis sur l'origine anthropique des changements climatiques font reculer la priorité accordée à la question du réchauffement climatique et du marché du carbone dans plusieurs États américains et provinces canadiennes (Hamilton, 2012; Klinsky, 2013). En conséquence, malgré le fait que les provinces de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Manitoba réitèrent leur intérêt au sein de l'organisation, ces dernières repoussent la mise en œuvre de la WCI sur leur territoire (Hamilton, 2012; Vaillancourt, 2011). Au surplus, à l'exception notable de la Californie, tous les États américains qui participaient à l'initiative se retirent officiellement.

En dépit de ces revers, la Californie et le Québec ont souhaité maintenir le cap et continuer d'aller de l'avant avec la mise sur pied du marché de carbone régional. D'autres rencontres de travail ont été organisées depuis et les deux Parties continuent les démarches afin de structurer les derniers éléments concernant la mise en place du système de plafonnement et d'échange des émissions. Notamment, l'on crée en novembre 2011 une organisation indépendante visant à faire la gestion, la vérification et la coordination du marché de carbone, la *Western Climate Initiative inc.* (WCI inc., 2011b). Par la suite, les deux Parties adoptent les réglementations nécessaires à la mise sur pied d'un système de plafonnement et d'échange des émissions sur leur territoire (Québec, 2012b), et les processus d'harmonisation des politiques s'effectuent ensuite, si bien que l'harmonisation et la liaison des marchés californiens et québécois s'officialisent en novembre 2013, avec l'approbation par l'Assemblée nationale du Québec de l'Entente relative à l'harmonisation et l'intégration des programmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre entre le Québec et la Californie⁴⁷ (WCI, 2013b). Les deux marchés sont ainsi liés formellement depuis le 1^{er} janvier 2014.

4.1.2 Fonctionnement de l'organisation

La WCI consiste en une initiative volontaire d'États fédérés nord-américains, comprenant actuellement le Québec, la Californie, la Colombie-Britannique, le Manitoba et l'Ontario⁴⁸. Pour adhérer à la WCI, les initiateurs de l'initiative ont fixé des critères préalables à l'adhésion de tout nouvel État membre. Premièrement,

⁴⁷ L'harmonisation des marchés québécois et californiens par le gouvernement de la Californie a quant à lui été approuvé en avril 2013 (Mercure 2013).

⁴⁸ Bien que la Colombie-Britannique et l'Ontario aient reporté l'entrée en vigueur des dispositions de mise sur pied d'un marché de carbone sur leur territoire, ces dernières continuent à participer aux travaux de l'organisation. Dans le cas de la Colombie-Britannique, la province a même deux sièges au sein du Conseil d'administration de la WCI Inc, alors que l'Ontario tarde à nommer les administrateurs qui seront officiellement membres du conseil d'administration de la WCI inc. Du côté du Manitoba, bien que cette dernière témoigne d'un intérêt marqué pour les travaux de la WCI, celle-ci n'est pas considérée comme un partenaire actif à ce marché, du moins à court terme (entrevue 06.02.2014-1; Dumont, 2013, p. 49-50).

chaque État doit avoir adopté une cible de réduction des émissions de GES sur son territoire, ainsi qu'un plan d'action visant à réduire ces émissions. Ensuite, les États doivent adopter les normes californiennes⁴⁹ sur les émissions de GES des véhicules légers. Finalement, ces derniers doivent participer au Climate Registry, un registre nord-américain des émissions de GES (WCI, 2007a). Le tableau suivant montre le profil d'émissions de GES des États membres et leur cible de réduction d'émission de GES pour 2020.

Tableau 4-1 Membres de la WCI en 2014 et profil d'émissions de GES⁵⁰

États/ Provinces	Population	Émissions de GES en 1990 (millions tCO ₂ e)	Émissions de GES en 2010 (millions tCO ₂ e)	Proportion des émissions du pays (en 2010)	Cible de réduction d'émissions en 2020
<i>Californie</i>	<i>38,041,430</i>	<i>427</i>	<i>452,97 (2009)</i>	<i>6,8 %</i>	<i>0 % au niveau de 1990 pour 2020</i>
<i>Québec</i>	<i>7,903,001</i>	<i>83,8</i>	<i>82 (2010)</i>	<i>11,8 %</i>	<i>-25 % sous les niveaux de 1990 pour 2020</i>
Ontario	12,851,821	176	171 (2010)	24,7 %	- 6 % sous les niveaux de 1990 pour 2014; -15 % sous les niveaux de 1990 pour 2020;
Manitoba	1,208,268	18,3	19,8 (2010)	2,9 %	N/A
Colombie- Britannique	4,400,057	49,4	56,1	8,1 %	-33 % sous les niveaux de 2007 pour 2020

⁴⁹ La loi sur le Clean Air Act adoptée par le Congrès américain confère à la Californie un statut particulier (une clause d'exception) concernant les législations à adopter concernant la qualité de l'air. Celle-ci a la possibilité de se soustraire des normes fédérales relativement à la qualité de l'air afin d'adopter des normes plus strictes sur son territoire. Les autres États américains ont quant à eux la possibilité d'adhérer ensuite aux normes californiennes ou aux normes fédérales.

⁵⁰ U.S. Census Bureau (2012). State and County QuickFacts. Population, 2012 estimate, [Online] <http://quickfacts.census.gov/qfd/states/06000.html> (consulted on February 26, 2013); California Environmental Protection Agency (2011). Air Resources Board, California Greenhouse Gas Inventory for 2000-2009, [Online] http://www.arb.ca.gov/cc/inventory/data/tables/ghg_inventory_scopingplan_00-09_2011-10-26.pdf (consulted on February 26, 2013); Statistics Canada (2011). Population and dwelling counts, for Canada, provinces and territories, 2011 and 2006 censuses, [Online] <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/dp-pd/hlt-fst/pd-pl/Table-Tableau.cfm?Lang=eng&T=101&S=50&O=A> (consulted on February 26, 2013); Environment Canada (2012). National Inventory Report: Greenhouse Gas Sources and Sinks in Canada, Gatineau, Québec.

Il est cependant important de mentionner que ces critères préalables ne font pas du marché de carbone une entente contraignante sur le plan du droit international, contrairement à un traité formel. Celle-ci prend la forme d'une entente non contraignante où les Parties s'engagent à adopter des lois et des réglementations analogues en vue d'établir un système de plafonnement et d'échange conjoint (Kazazis, 2012; WCI, 2008). Lawrence expose d'ailleurs le fait que le langage même de l'accord s'abstient de créer des obligations légales entre les Parties et que

[t]he language of the WCI Agreement itself shows that the WCI is voluntary and collaborative rather than mandatory and binding. The governors and premiers "jointly establish[ed]" the WCI in order "to collaborate in ... implementing" GHG reductions in their own states and provinces (Lawrence, 2008, p. 10798).

Ainsi, la WCI demeure une organisation très décentralisée. Il revient à chaque membre de fixer sa propre cible de réduction d'émissions de GES et l'objectif proposé par l'organisation n'est que la somme des cibles proposées par chacun d'entre eux prises individuellement. Ce faisant, la WCI fournit une plate-forme intéressante pour les États fédérés souhaitant réduire leurs émissions de GES répondant à leurs besoins et leurs particularités, tout en contribuant à la création d'un nouveau marché du carbone en Amérique du Nord (WCI, 2010b).

Deux entités chapeautent les travaux de la *Western Climate Initiative*. D'abord, les négociations portant sur les aspects politiques entourant l'architecture et les dispositions du marché de carbone sont effectuées directement par les gouvernements concernés, à travers la *Western Climate Initiative*, qui constitue en quelque sorte le forum de discussion où siègent les acteurs politiques et de l'administration publique. Des comités et des sous-comités, formés de fonctionnaires et d'administrateurs des différents États, pilotent les dossiers et se rencontrent périodiquement pour discuter des avancées et pour s'assurer du suivi dans l'établissement des différents marchés de carbone entre chaque État et sur l'harmonisation des différents marchés (*Entrevue B-*

API). Au surplus, il est important de souligner que les décisions prises par les partenaires de la WCI sont prises par consensus, reflétant du coup la très forte décentralisation des activités de l'organisation.

Ensuite, les gouvernements membres ont mis sur pied la *Western Climate Initiative inc.*, un organisme sans but lucratif, qui a pour mandat de « fournir des services administratifs et techniques en appui à la mise en œuvre des programmes d'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre des États et provinces » (WCI inc., 2011b). Cet organisme ne fait qu'administrer le système, sans développer de positionnements politiques. C'est d'ailleurs à travers la WCI inc. que le système de suivi des droits d'émission CITSS (Compliance Instrument Tracking System Service) est développé. L'objectif de ce système est de faire la gestion et le suivi des droits d'émission octroyés dans le cadre de la WCI (crédits conventionnels, crédits compensatoires et crédits pour réduction hâtive), de la phase de délivrance ou d'émission des crédits jusqu'à leur retrait final du système de plafonnement et d'échange (WCI inc., 2012).

Également, un conseil d'administration comprenant deux administrateurs de chaque État membre coordonne les travaux de la WCI inc, soit deux représentants de la Californie, deux du Québec et deux de la Colombie-Britannique, bien que cette province n'est toujours pas remplie l'ensemble des conditions permettant l'entrée en vigueur sur son territoire d'un marché de carbone (WCI, 2013a). On prévoit également que l'Ontario pourra éventuellement se joindre au Conseil d'administration de la WCI Inc., lorsque celle-ci aura nommé ceux-ci et qu'ils auront accepté leur mandat (WCI inc., 2011a).

4.2 La négociation du marché de carbone

Contrairement à la première étude de cas où l'enjeu environnemental s'est intégré graduellement aux préoccupations des États membres, la création même de

l'organisation repose sur la mise sur pied d'un marché de carbone. Les prochaines sous-sections exposent le contexte entourant la création de l'organisation, les négociations qui visaient à élaborer la structure du marché de carbone et le contenu de celui-ci lorsque celui-ci a finalement été adopté par la Californie et le Québec.

4.2.1 Mise à l'ordre du jour

Tel que mentionné en début de chapitre, la mise sur pied de la *Western Climate Initiative* s'est inscrite dans un contexte où plusieurs États fédérés ont souhaité développer un mécanisme de marché permettant de diminuer les émissions de GES sur leur territoire et de façon concertée, alors que les autorités fédérales canadiennes et états-unienues tardaient à mettre en place des politiques nationales de lutte contre les changements climatiques. Inquiets des impacts potentiels à venir d'une hausse des températures sur le climat et sur la santé économique de leur État, l'Arizona, la Californie, le Nouveau-Mexique, l'Oregon et l'État de Washington unissent alors leurs forces afin de collaborer à la mise en place de politiques conjointes pour diminuer les émissions de GES et développer un modèle de plafonnement et d'échange des émissions de GES, basé sur une approche par État (WCI, 2007b).

L'adhésion de la Colombie-Britannique, du Manitoba, de l'Ontario, du Québec, du Montana et de l'Utah entre 2007 et 2008 donnent alors un caractère international et régional très important aux travaux de l'organisation. En plus, elle permet aux États et aux provinces membres de fixer conjointement le cadre d'un futur marché de carbone à l'échelle états-unienne et canadienne, basé sur la reconnaissance de la nature fédérale – et partagée – des compétences relatives à l'enjeu des changements climatiques (Klinsky, 2013). Les travaux seront ensuite lancés afin de mettre sur pied le futur système de plafonnement et d'échange d'émission de GES multisectoriel et couvrant la plupart des émissions sur les territoires concernés.

Tableau 4-2 Adhésion des membres à la WCI entre 2007 et 2010

Date d'adhésion	État/province
Février 2007 (membres fondateurs)	Arizona, Californie, Nouveau-Mexique, Oregon, Washington
Avril 2007	Colombie-Britannique
Mai 2007	Utah
Juin 2007	Manitoba
Janvier 2008	Montana
Avril 2008	Québec
Juillet 2008	Ontario

4.2.2 Les négociations entourant la mise sur pied du marché de carbone

Dès 2007, les discussions s'amorcent afin d'établir le design du futur marché de carbone. Quelques mois à peine après la création de la WCI, en août 2007, les membres de la WCI présentent déjà ce qu'ils souhaitent voir mis de l'avant en tant que cible régionale de réduction des émissions de GES, soit une réduction de 15 % sous les niveaux de 2005 pour 2020, qui correspond à la somme des cibles prévues par chaque État individuellement (WCI, 2007a). On souhaite alors que cette cible couvre une pluralité de secteurs économiques afin de réduire significativement les émissions dans les territoires concernés. On fixe également les critères permettant à d'autres États ou provinces de se joindre éventuellement à cette initiative (WCI, 2007a).

Puis, avec l'adhésion de plusieurs nouveaux membres dans les mois qui suivent, les travaux relatifs à l'élaboration du système de plafonnement et d'échange s'amorcent et avancent rapidement. En septembre 2008, un premier document de travail, s'intitulant « Modèle recommandé pour le programme régional de plafonds-échanges de la WCI » est rendu public (WCI, 2008). Dans ce document, on énonce les lignes

directrices qui permettront à chaque État et province d'élaborer leur propre mécanisme de plafonnement et d'échange d'émission, et qui aboutiront, par la liaison de ces marchés, au marché de carbone de la WCI. On fixe alors les secteurs d'émission qui seront couverts par le marché de carbone, ainsi que les principales dispositions de celui-ci, comme les seuils minimaux d'émission des entreprises qui seront couvertes par le marché, les périodes de conformité, l'élargissement futur du programme, etc⁵¹ (WCI, 2008). De même, on fixe les éléments relatifs à la répartition des droits d'émission par État⁵², aux normes relatives à l'inclusion de crédits compensatoires pouvant être intégrés dans le système⁵³ et à la période où le marché de carbone sera effectif, soit de 2012 à 2020 (WCI, 2008).

Par la suite, en 2010, après près de deux ans de négociation entre les différents partenaires de l'organisation, un cadre de mise en œuvre de la WCI est présenté, ce qui constitue à ce moment une avancée considérable. Ce cadre (considéré par certains comme un texte quasi réglementaire) permet alors de fixer différentes modalités que devront adopter chacune des Parties dans leurs propres réglementations en vue d'une harmonisation des différents marchés afin de débiter les activités du marché de carbone en 2012, tel qu'annoncé initialement (WCI, 2010b). Pour les États et les provinces concernés, ce cadre de mise en œuvre est alors très important pour la suite des choses :

La diffusion du cadre de mise en œuvre du programme est une étape importante pour la WCI. À compter de maintenant et jusqu'à la date de début du programme en janvier 2012, les partenaires de la WCI

⁵¹ Les différents éléments sont explicités dans la section 4.2.3 portant sur le contenu du marché de carbone.

⁵² Il faut se rappeler que les droits d'émission sont déterminés par chaque État et province individuellement.

⁵³ Un crédit compensatoire a pour objectif de diminuer les coûts liés aux réductions d'émissions de GES imposés à un émetteur soumis au système de plafonnement et d'échanges d'émissions. Le crédit compensatoire correspond à un crédit de carbone obtenu par un émetteur assujéti à un système de plafonnement et d'échanges auprès d'un autre émetteur qui n'est pas assujéti au système en question et qui réduit ses émissions de GES au nom de l'acheteur. Il doit s'agir d'émissions qui n'auraient pas été évitées autrement que par l'investissement de l'acheteur auprès de l'émetteur non assujéti au système.

continueront ensemble à résoudre les problèmes de conception non réglés et à mettre en place les systèmes administratifs et l'infrastructure nécessaire pour faire fonctionner le programme (WCI, 2010b).

Ce faisant, chaque partenaire de l'organisation débute alors les négociations sur son territoire pour adopter les lois, réglementations et dispositions nécessaires à la mise sur pied d'un système de plafonnement et d'échange des émissions qui soit conforme au cadre de mise en œuvre de la WCI (*Entrevue B-API*).

Si, pour certains partenaires, cette étape a signifié une avancée importante pour la mise en œuvre interne du marché de carbone, il semble qu'à partir de ce moment, plusieurs difficultés se sont pointées à l'horizon pour la vaste majorité des partenaires. Ne restent formellement que la Californie et le Québec qui sont présents au fil de départ, mais ces dernières ont accusé un retard dans la mise en œuvre, si bien que la première période de conformité a débuté avec un an de retard, soit en janvier 2013 plutôt qu'en janvier 2012, et que l'harmonisation finale des marchés n'est devenue effective qu'au 1^{er} janvier 2014, comparativement à ce qui avait été envisagé initialement (*Entrevue B-API*).

En somme, l'analyse de la mise en œuvre de cette entente internationale au Québec semble très pertinente dans ce contexte dans le cadre de cette thèse doctorale. La complexité de cet engagement international conjuguée aux difficultés vécues par les différents partenaires de la WCI permet d'analyser la volonté réelle du Québec de persister dans la mise sur pied d'un tel système, alors que plusieurs difficultés ont dû être surmontées tout au long de la mise en place de ce mécanisme. Le fait qu'il aille de l'avant dans cet engagement international alors que plusieurs acteurs ont renoncé de leur côté pourrait signifier l'importance que le Québec accorde à la problématique des changements climatiques et à ses engagements internationaux.

4.2.3 Le contenu du marché de carbone

Le contenu de la WCI demeure relativement distinct des autres organisations analysées dans la présente recherche doctorale. Que ce soit sur le plan de l'adhésion à l'organisation ou encore de son fonctionnement général, le contenu est relativement complexe, puisqu'il s'agit de mettre sur pied un système de plafonnement et d'échange des émissions, ce qui requiert des critères clairs et précis dans la construction du régime en question.

De même, la mécanique entourant le fonctionnement de la WCI demeure tout aussi complexe. Comme l'objectif de ce marché est d'attribuer une valeur aux émissions produites sur un territoire donné et ainsi d'internaliser les coûts des émissions de GES dans la production de biens et services, il est nécessaire de construire un cadre mesurant adéquatement les crédits d'émission qui seront échangés subséquemment. Chaque État membre doit de ce fait fixer sa propre limite ou plafond d'émissions ne pouvant être dépassé, et des réglementations doivent être adoptées pour s'assurer du respect du système de plafonnement et d'échange d'émission par les différents secteurs économiques couverts par le système (WCI, 2010b). La Californie s'est ainsi fixé une cible de réduction de ses émissions qui correspond à une stabilisation de ses émissions au niveau de 1990 pour 2020, alors que le Québec s'est engagé à réduire ses émissions de 20 % sous les niveaux de 1990 pour 2020 (C2ES, 2013; Québec, 2012b). Le tableau ci-dessous présente les cibles de réduction prévues par chacun des partenaires en Mt eq. CO₂ entre 2013 et 2020.

Tableau 4-3 Cibles de réduction prévues par période de conformité pour le Québec et la Californie dans le cadre de la WCI

Périodes de conformité	Années	Californie (Mt CO ₂)	Québec (Mt CO ₂)	Total (Mt CO ₂)
1re période de conformité	2013	162,80	23,20	186,00
	2014	159,70	23,20	182,90
2e période de conformité	2015	394,50	65,30	459,80
	2016	382,40	63,19	445,59
	2017	370,40	61,08	431,48
3e période de conformité	2018	358,30	58,96	417,26
	2019	348,30	56,85	405,15
	2020	334,20	54,74	388,94

Données provenant de : Gouvernement du Québec, Décret 1185-2012, *Gazette officielle du Québec*, 19 décembre 2012, no 51; California's Cap and Trade Regulation, as adopted by the California Air Resources Board (CARB) on October 20, 2011.

Ainsi, initialement, la WCI devait débiter ses activités en janvier 2012, mais l'objectif ultime de réduction d'émission est prévu pour 2020. La première année était considérée comme une période de transition où les entreprises et industries couvertes par le marché de carbone devaient s'enregistrer auprès du Compliance Instrument Tracking System Service (CITSS), un registre d'émissions de GES conjoint développé par le Québec et la Californie et qui a pour mandat notamment de surveiller les transactions de droits d'émission effectuées sur le marché (Québec, 2012b).

Par la suite, le marché repose sur trois périodes de conformité, où les plafonds d'émission de GES sont graduellement réduits. Les secteurs touchés par le marché correspondent de façon globale aux entreprises et secteurs émettant 25 000 tonnes métriques en équivalent CO₂ ou plus annuellement. La première période de

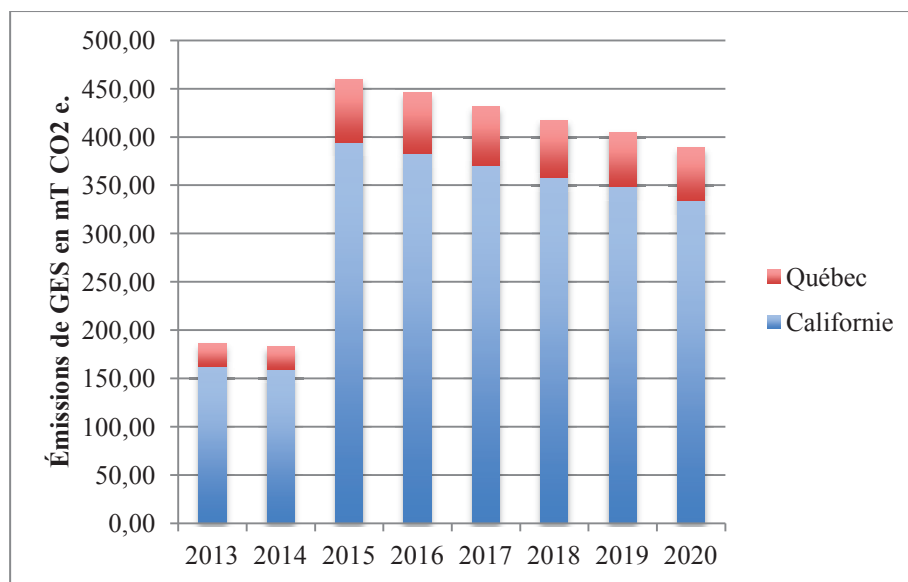
conformité de la WCI, correspondant à la période 2013-2014⁵⁴, concerne les émissions provenant des secteurs de production d'électricité, des principaux secteurs industriels et d'extraction minière⁵⁵. Ces émissions correspondent à environ 40 % des émissions de GES qui seront couvertes, à terme, par le marché de carbone (C2ES, 2013). Pour la deuxième période de conformité 2015-2017, le marché s'étend afin de couvrir les distributeurs et importateurs de carburants et combustibles émettant plus de 25 000 tonnes de GES, et touche ainsi l'approvisionnement énergétique des secteurs résidentiels, commerciaux, institutionnels et industriels, ainsi que le secteur des transports. À partir de ce moment, la plupart des secteurs émetteurs de GES seront couverts par le marché de carbone. La troisième et dernière période de conformité s'étend de 2018-2020 et touche essentiellement les mêmes secteurs couverts par la période précédente.

Tel qu'exposé dans le tableau précédent, les crédits d'émissions alloués sont réduits chaque année afin d'atteindre l'objectif de réduction prévu en 2020. Bien qu'une partie des crédits alloués soit donnée directement aux différents émetteurs, un minimum de 10 % des crédits sont vendus à travers un système de ventes aux enchères. Ce pourcentage est appelé à augmenter afin que 25 % des crédits soient vendus aux enchères en 2020.

⁵⁴ Contrairement aux deux autres périodes de conformité qui sont d'une durée de trois ans, la première période de conformité est de 2 ans.

⁵⁵ Au Québec, ceci correspond à environ 80 entreprises qui sont touchées lors de la première phase.

Figure 4-2 Plafonds annuels des émissions de GES relativement au marché de carbone de la WCI



Données provenant de : Gouvernement du Québec, Décret 1185-2012, *Gazette officielle du Québec*, 19 décembre 2012, no 51; California's Cap and Trade Regulation, as adopted by the California Air Resources Board (CARB) on October 20, 2011.

4.3 Le Québec et la Western Climate Initiative

Alors que la question des changements climatiques occupe une place significative dans les politiques environnementales québécoises depuis de nombreuses années, l'adhésion du Québec à la WCI a signifié une avancée considérable en termes de politique de lutte contre les changements climatiques et de paradiplomatie environnementale. D'abord par l'adhésion du Québec à cette entente régionale, et ensuite par sa contribution significative à l'édification du premier marché de carbone international en Amérique du Nord, le Québec a confirmé son leadership dans la lutte aux changements climatiques et le rôle clef que peuvent jouer les États fédérés dans la gouvernance climatique régionale et internationale. Les prochaines sections se concentrent ainsi sur le rôle du Québec dans l'élaboration et la construction de ce marché de carbone, ainsi que sur la mise en œuvre de cet engagement international sur le territoire québécois.

4.3.1 Le contexte québécois de lutte contre les changements climatiques (2006-2009)

L'année 2006 marque un tournant dans les politiques climatiques au Québec. Si certaines politiques se développent à compter du début des années 1990 (voir chapitre 3 pour plus de détails sur les premières politiques climatiques québécoises), c'est à partir de 2006, avec l'adoption de son plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques, que cet enjeu devient réellement une priorité dans la province. En effet, le plan d'action sur les changements climatiques est beaucoup plus inclusif que les précédents et va au-delà des simples instruments volontaires pour répondre à la problématique de la lutte contre les changements climatiques. Dans ce plan, le Québec réitère sa volonté de « mettre en œuvre le Protocole [de Kyoto] dans ses domaines de compétence » (Québec, 2008b) et se dote d'une cible de réduction de ses émissions de 6 % sous les niveaux de 1990 pour 2012, ce qui s'approche de la cible de réduction canadienne adoptée à Kyoto en 1997⁵⁶. Le gouvernement du Québec met alors en œuvre une série de mesures touchant plusieurs secteurs (transport, énergie, agriculture, matières résiduelles, industrie et bâtiments), et met également sur pied une redevance sur les hydrocarbures permettant du coup de financer une grande partie des mesures présentes dans le plan d'action (Québec, 2006a).

D'autres politiques publiques se développent au cours de cette même période par le gouvernement du Québec concernant des enjeux parallèles à la lutte contre les changements climatiques. On peut penser aux politiques sur l'énergie, avec la *Stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, à celle dans le secteur des transports, avec la *Politique québécoise du transport collectif*, adoptée en 2006 et à la Loi sur le développement durable, adoptée en 2006, visant à mettre le développement durable au cœur du développement socioéconomique québécois.

⁵⁶ La cible de réduction canadienne inscrite à l'intérieur du Protocole de Kyoto est une réduction moyenne de 6% des émissions de GES sous les niveaux de 1990 pour la période 2008-2012.

Avec ces lois et politiques adoptées à compter de 2006, on constate que la volonté de développer une approche intégrée pour le développement durable et la lutte contre les changements climatiques deviennent centrales dans l'édification du développement économique et social québécois (*Entrevue B-P1 ; entrevue B-API*). Dans cette perspective, l'intérêt du Québec pour les marchés de carbone se développe assez rapidement après la mise sur pied de son plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques. Plusieurs discussions avaient d'ailleurs eu cours sur les possibilités pour le Québec de créer son propre marché de carbone ou de se joindre à d'autres marchés qui étaient alors en construction en Amérique du Nord ou ailleurs dans le monde (*Entrevue B-API ; entrevue B-AP2 ; entrevue B-P1*). Le Québec a donc suivi les travaux de la RGGI depuis ses débuts et est devenu officiellement observateur de la RGGI en 2007. De même, la version révisée du plan d'action 2006-2012 (parue en 2008) exprime cette volonté de se doter d'un système de plafonnement et d'échange de crédit d'émission pour la province, afin d'aller au-delà des approches volontaires qui avaient été privilégiées initialement (Québec, 2008b).

La création de la *Western Climate Initiative* en 2007, l'adhésion de la Colombie-Britannique à cette organisation, et le caractère multisectoriel de ce marché de carbone viennent concrétiser cette volonté du Québec de se doter d'un mécanisme de marché pour réduire ses émissions de GES (*Entrevue B-API ; Entrevue B-PE1*). Ainsi, au printemps 2008, lors d'une conférence organisée à l'Université Yale, le Québec annonce son intention de se joindre au *Western Climate Initiative*. S'intitulant *Sub-National Action on Climate Change*, la conférence réunit plusieurs premiers ministres provinciaux (dont Jean Charest (QC) et Gary Doer (MB)) et gouverneurs américains (Arnold Schwarzenegger (CA), Jodi Rell (CT), Rod Blagojevich (IL), Kathleen Sebelius (KA), Jon Corzine (NJ)), en plus de conférenciers provenant de divers milieux socio-économiques et politiques (Yale University, 2008). Cette conférence est notamment l'occasion de présenter les actions des différents États fédérés et de discuter des stratégies de lutte contre les changements climatiques effectués par les États fédérés en Amérique du Nord. Certains des premiers ministres

et gouverneurs présents sont d'ailleurs déjà membres de la WCI. Le premier ministre du Québec annonce alors, au cours de cette conférence, son intention d'adhérer à la *Western Climate Initiative* et de rejoindre les autres provinces et États américains dans ce nouveau mécanisme de régulation des émissions de GES sur le continent (Presse canadienne, 2008).

Par la suite, les interventions du Québec à l'égard de l'enjeu climatique deviennent encore plus significatives. En 2009, alors que les négociations internationales portant sur la deuxième phase du Protocole de Kyoto se préparent avec la Conférence de Copenhague qui pointe à l'horizon (CdP-15), le Québec, à la suite d'un important processus de consultation publique, adopte une cible de réduction de ses émissions calquée sur l'Union européenne, soit une cible de réduction des GES de 20 % des émissions sous les niveaux de 1990 pour 2020 (Québec, 2009a). Cette cible deviendra par la suite la cible prévue à l'intérieur de la WCI.

Ces différentes mesures prises par le Québec entre 2006 et 2009 montrent ainsi assez bien le contexte favorable dans lequel se trouve le gouvernement dans la mise sur pied de ce système de plafonnement et d'échange, et aussi le fort consensus social qui prévaut dans la province à l'égard de la lutte aux changements climatiques et aux moyens d'y faire face (*Entrevue B-PP1 ; entrevue B-PP2 ; entrevue B-API ; entrevue B-AP2*).

4.3.2 Le rôle du Québec dans la mise à l'ordre du jour et dans l'élaboration du marché de carbone

Bien qu'il n'ait pas fait partie des membres fondateurs de la *Western Climate Initiative*, le rôle joué par le Québec dans la construction de ce marché de carbone a été très significatif, selon la plupart des personnes interrogées. D'une part, plusieurs ressources gouvernementales ont été attitrées explicitement aux négociations entourant les dispositions du futur marché de carbone. D'autre part, il semble que le

Québec ait joué un rôle de leader important, tant au niveau politique, par l'intérêt marqué à cette époque par le Premier ministre du Québec, Jean Charest, que sur le plan administratif, par la proactivité des fonctionnaires liés à ce dossier (*Entrevue B-PPI ; entrevue B-PI ; entrevue B-API ; entrevue B-AP2*).

De même, à l'instar de l'étude de cas présentée précédemment, l'élaboration d'un marché de carbone nord-américain mis sur pied par des États fédérés permettait là aussi au Québec de démontrer le rôle clef des États fédérés dans la gouvernance climatique contemporaine dans un contexte de fédéralisme, et légitimer l'activité internationale du Québec dans le secteur de la lutte contre les changements climatiques (*Entrevue B-AP2*).

4.3.3 Positions des parties prenantes québécoises

Alors que notre première étude de cas portant sur le plan d'action sur les changements climatiques de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada a révélé que l'intérêt et la participation des parties prenantes québécoises à l'égard de cette entente sont demeurés assez faibles lors de la phase d'élaboration et de prise de décision, il en a été tout autrement dans le cadre des discussions concernant la mise sur pied du marché de carbone à travers la WCI. Tant les acteurs économiques qu'environnementaux se sont positionnés et ont souhaité prendre une place active dans les délibérations entourant la décision que prendrait le gouvernement du Québec, de par l'importance que revêtait l'élaboration d'un tel système et ses impacts sur l'activité économique de la province, la lutte contre les changements climatiques et les gaz à effet de serre émis sur le territoire.

Dans les premières discussions qui ont lieu dans la province, la volonté du Québec de se doter d'un système de plafonnement et d'échange des émissions et d'une cible de réduction de 20 % des émissions sous les niveaux de 1990 dans le cadre de ce

système a suscité plusieurs inquiétudes du côté des acteurs économiques (*Entrevue B-PI*). Notamment, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) a souligné dans divers mémoires présentés lors de consultations publiques ses craintes relativement aux répercussions potentielles que pourraient subir les entreprises québécoises face à des concurrents non soumis à un système de plafonnement et d'échange d'émissions, ainsi qu'aux risques associés à la rapidité avec laquelle le gouvernement du Québec souhaitait soumettre les différents secteurs économiques à des réductions d'émission de GES importantes (FCCQ, 2007a, 2007b, 2009). Le Conseil patronal de l'environnement du Québec (CPEQ), de son côté, semblait plus réceptif relativement à la mise sur pied d'un marché de carbone au Québec, bien qu'il craignait également l'impact d'un marché de carbone sur la vitalité des entreprises. Leurs craintes concernaient surtout les risques d'une double imposition entre les systèmes québécois et – potentiellement canadien – ainsi qu'avec la redevance sur les hydrocarbures mise en place au Québec depuis 2007 (CPEQ, 2009). Ces derniers ont néanmoins appuyé la démarche du gouvernement, qui est allé de l'avant par la suite.

En somme, s'il est impossible d'analyser de façon monolithique la position des acteurs économiques québécois face à l'établissement d'un marché de carbone, tant les entrevues réalisées que les mémoires présentés par différentes organisations économiques montrent que ceux-ci ont fait le choix de ne pas contester ouvertement et drastiquement le choix politique fait par le gouvernement du Québec, et qu'ils ont, ultimement, accepté de participer au processus de consultation pour mettre sur pied ce nouvel instrument. Bien plus, ces derniers ont joué un rôle significatif dans l'élaboration du marché de carbone. La plupart des personnes interrogées, tant gouvernementaux que des ONG, ont souligné le rôle actif des différents acteurs économiques dans l'établissement des règles relatives au marché de carbone, et aussi l'écoute constante du gouvernement à l'égard des préoccupations de ces acteurs face aux craintes et risques associés à un futur marché de carbone (*Entrevue B-PI ; entrevue B-PP1 ; entrevue B-API ; entrevue B-AP2*). Tant les acteurs économiques que politiques estiment du coup que ces échanges ont permis d'apporter certaines

modifications et d'améliorer le système de plafonnement et d'échange qui serait ensuite mis en place au Québec.

Du côté des groupes environnementaux, la volonté d'établir un marché de carbone a aussi suscité un intérêt et un appui marqués. Si certains de ces groupes émettaient certaines réserves associées au choix d'un mécanisme de marché pour diminuer les émissions de GES, la plupart d'entre eux ont choisi d'appuyer les démarches mises de l'avant afin de diminuer les émissions de GES associées aux changements climatiques. Plusieurs d'entre eux ont félicité le gouvernement dans sa démarche, affirmant que la mise sur pied de ce marché de carbone « vient poser un jalon essentiel dans le développement d'une véritable politique québécoise d'action sur les changements climatiques » (AQLPA *et al.*, 2009).

4.4 Analyse de la mise en œuvre du marché de carbone

À l'instar des autres études de cas présentées dans la présente recherche doctorale, l'analyse de la mise en œuvre du marché de carbone au Québec repose sur divers éléments à considérer. Dans le cadre de la WCI, certaines particularités s'appliquent relativement à l'engagement du Québec envers la création d'un marché de carbone et à l'égard de l'harmonisation de ce marché avec la Californie. Bien qu'il s'agisse d'un engagement non contraignant, le Québec s'est déclaré lié aux différentes composantes permettant ultimement de créer un marché de carbone régional, et c'est dans cet esprit que l'analyse de la mise en œuvre a été réalisée.

Nous présentons donc dans les prochaines sections les facteurs et éléments d'analyse découlant de notre grille d'analyse présentée au chapitre un, soit la prise en compte de l'environnement externe (politique, économique et social), du processus de planification et d'opérationnalisation de la mise en œuvre, du leadership exercé par le politique et l'administration publique ainsi que l'implication des parties prenantes dans l'ensemble du processus de mise en œuvre.

4.4.1 Contexte et environnement externe –politique, économique et social

4.4.1.1 Contexte politique

La mise sur pied d'un marché de carbone s'est effectuée dans un contexte nord-américain bien particulier. Tel que mentionné en début de chapitre, l'une des raisons justifiant la volonté de développer un tel instrument au niveau des États fédérés nord-américains était la lenteur, voire l'inaction de Washington et d'Ottawa à mettre en place des outils régulant les émissions de GES sur leur territoire au niveau national (voir section 4.1). Dans cet esprit, certaines personnes interrogées ont souligné le fait qu'à cette époque, la forte présence de gouverneurs démocrates aux États-Unis – et de républicains modérés – face à un président républicain récalcitrant à toute action ambitieuse pour lutter contre les changements climatiques a favorisé la mise sur pied d'un tel instrument et la participation accrue de plusieurs États américains (*Entrevue B-PP1 ; Entrevue B-PE1*) (Klinsky, 2013). Dans le même esprit, pour le Québec, l'adhésion, et encore davantage la mise en œuvre du marché du carbone sur son territoire a permis, ici aussi, de concrétiser certains engagements pris à l'égard de l'enjeu climatique, à travers notamment les plans d'action 2006-2012 et 2013-2020 de lutte contre les changements climatiques. Avec ce nouvel engagement international, le Québec pouvait démontrer, une fois de plus, le leadership de la province à l'égard de l'enjeu climatique, et exercer une pression supplémentaire sur Ottawa quant à la reconnaissance du rôle des États fédérés et de leur importance dans la lutte aux changements climatiques (*Entrevue B-P1 ; entrevue B-PP3*).

Si la conjoncture initiale entourant la création de l'organisation a contribué à faciliter la mise en œuvre de ce marché au niveau régional, du moins dans les premières années, une transformation rapide s'opère et aura pour effet d'entraver et même de compromettre la mise en œuvre de la WCI. D'abord, l'arrivée du président Obama en 2008 a eu pour effet de ralentir, dans une certaine mesure, les travaux du côté américain. Plusieurs personnes interrogées ont affirmé que plusieurs États américains

souhaitaient attendre les orientations que prendrait Washington à l'égard de cette problématique, puisque Obama semblait ouvert à l'idée de mettre en place un marché de carbone pour l'ensemble des États-Unis et que l'on voulait éviter une duplication des efforts en ce sens (*Entrevue B-API ; entrevue BPPI*). De même, lors des élections de 2010 aux États-Unis, un revirement considérable s'opère et bouleverse la WCI. Pour Klinsky, les changements politiques qui se sont opérés lors de ces élections ont clairement entravé les travaux de mise en place de la WCI aux États-Unis :

At the time of joining, most WCI state governors were Democrats. The only two exceptions were Governors Schwarzenegger and Huntsman in California and Utah, respectively, both recognized as climate policy supporters [...]. By 2010 – 2011, Arizona, Utah, and New Mexico had Republican governors who did not have strong climate commitments. All these states (plus Montana) had Republican legislative majorities, and all pulled out of cap-and-trade (effectively stopping all climate policy) and crafted legislation that made future climate policy more difficult. In these cases, governors who had championed the climate were replaced, or a wider change in government took place (Klinsky, 2013, p. 156)

Du côté canadien, l'intérêt pour la WCI faiblit également au cours de cette période. La Colombie-Britannique, l'Ontario et le Manitoba vivent certaines difficultés liées à la mise en œuvre de la WCI sur leur territoire. Notamment, la Colombie-Britannique et l'Ontario, qui avaient pourtant confirmé leur intention de présenter leur projet de réglementation pour le système de plafonnement et d'échange sur leur territoire au début 2011 n'y donnent pas suite (Klinsky, 2013). Du côté du Manitoba, peu de suivi est fait à cette période (Dumont, 2013). Ainsi, à la fin de l'année 2011, l'ensemble des États américains, à l'exception de la Californie, s'était formellement retiré de la WCI, et les provinces canadiennes ont quant à elles reportées la mise en œuvre de la WCI sur leur territoire, sauf pour le Québec. Or, il est aussi intéressant de noter que du côté du Québec, les changements de gouvernement n'ont pas eu d'influence significative dans la mise en œuvre de la WCI. En effet, et la plupart des personnes interrogées le soulignent, mais cet enjeu a suscité un important consensus entre les partis politiques dans la province, si bien que le changement de gouvernement

survenu en septembre 2012, portant au pouvoir le Parti Québécois, n'a pas eu d'impact sur la volonté du Québec d'aller de l'avant avec le marché de carbone sur son territoire ni dans sa mise en œuvre en tant que tel⁵⁷ (*Entrevue B-API; entrevue B-AP2; entrevue B-PP1; entrevue B-PP2; entrevue B-PE1*).

Ainsi, malgré les importants revers découlant du retrait de la plupart des juridictions canadiennes et états-uniennes, la Californie et le Québec continuent d'aller de l'avant et le marché de carbone débute ainsi ses activités en janvier 2013 (et en janvier 2014 de façon conjointe), avec cependant un an de retard avec ce qui avait été initialement décidé (Kahn, 2011; Mercure, 2011).

4.4.1.2 Contexte économique

Dès 2008, quelques mois à peine après la création de la *Western Climate Initiative*, la crise économique vient modifier considérablement le paysage politique et économique en Amérique du Nord. Touchant grandement plusieurs des États américains membres de l'initiative, l'importance accordée à l'enjeu climatique chute considérablement auprès de plusieurs États et provinces. Plusieurs personnes interrogées signalent par ailleurs le fait que la crise a eu un impact direct sur la priorité accordée à la mise en place d'un marché de carbone dans plusieurs territoires, allant même, dans certains cas, jusqu'à créer une certaine contestation auprès de certains groupes d'élus et d'acteurs économiques particuliers (*Entrevue B-PE1; Entrevue B-PP2*). Par exemple, le gouverneur de l'Arizona annonce en 2010 le retrait de l'État à la WCI, arguant que la mise en place d'un système de plafonnement et d'échange d'émissions paralyserait l'économie de son État (Bhanoo, 2010).

⁵⁷ Il est important de noter par contre que bien que cela excède le cadre temporel fixé pour cette recherche (soit le 1^{er} janvier 2014), certains acteurs économiques ont demandé un report du marché de carbone, et que le Parti Québécois, en pleine campagne électorale, a soulevé l'idée de réfléchir à ce scénario, mais il est rapidement revenu sur sa décision et a confirmé ensuite qu'il maintiendrait ce marché s'il était à nouveau porté au pouvoir (Caillé, 2014).

Au Québec par contre, l'impact de la crise économique ne ralentit pas la cadence des activités (*Entrevue B-PP1*). À l'instar de ce qui a été présenté dans l'étude de cas précédente, le consensus politique et social prévalant au Québec, les politiques déjà développées sur le territoire sur cette question (comme la redevance sur les hydrocarbures et le plan d'action 2006-2012 de lutte contre les changements climatiques), ainsi que l'impact moindre de la crise sur l'économie de la province sont autant de facteurs ayant limités l'impact de la crise sur la mise en œuvre du système de plafonnement et d'échange d'émissions dans la province (*Entrevue B-PP1 ; entrevue B-API*). Même si certaines personnes interrogées ont parlé de « résignation » ou de « scepticisme » de la part de certains acteurs économiques (*Entrevue B-PE1 ; entrevue B-P1 ; entrevue B-PP1 ; entrevue B-PP3*), l'appui observé a été bien réel dans la mise en œuvre du système de plafonnement et d'échange au Québec, avec quelques exceptions cependant.

En effet, avec le retrait de plusieurs États américains et provinces canadiennes de la WCI, certains acteurs économiques québécois exposeront certains doutes quant à la viabilité du système de plafonnement et d'échange au Québec, allant même jusqu'à demander un report la mise en œuvre du système dans la province, et ce, à compter de 2011. L'association des manufacturiers et exportateurs du Québec estiment alors que « sans indication concrète sur l'engagement des autres juridictions, le projet de règlement [visant la mise en place d'un marché de carbone] impose une perte de compétitivité pour le Québec par le seul fait de cette incertitude » (MEQ, 2011, p. 4). La Fédération des chambres de commerce du Québec est aussi allée dans la même direction, arguant que « [l']on devrait attendre les économies équivalentes à celle du Québec comme l'Ontario, la Colombie-Britannique et les États du nord-est américain, avant d'aller de l'avant » (Mercure, 2012). Malgré ces quelques sorties provenant de certains acteurs économiques, il semble que dans l'ensemble, ceux-ci n'ont pas cherché à faire obstruction au processus de mise en œuvre, et l'appui observé a été bien réel dans la mise en œuvre du système de plafonnement et d'échange au Québec pour la période analysée (*Entrevue B-P1 ; entrevue B-PP2*).

4.4.1.3 Contexte social

Si le contexte social en Californie a eu un certain impact sur la mise en œuvre du marché du carbone (Klinsky, 2013; Roosevelt, 2010), il en est tout autrement au Québec. Tel que mentionné à plusieurs reprises, il existe un important consensus social au Québec relativement à la question climatique dans la province. Si certains ont pu s'inquiéter des coûts économiques potentiels, les groupes environnementaux et la population en général ont appuyé la volonté gouvernementale à l'égard de la mise en place d'un marché de carbone, comme l'ont démontré les groupes environnementaux et les différents mémoires présentés en Commission parlementaire en 2009 à l'égard du projet de loi 42 modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives en matière de changements climatiques (AQLPA *et al.*, 2009; CPEQ, 2009; Équiterre & Fondation David Suzuki, 2009; FCCQ, 2009).

4.4.2 Planification et opérationnalisation de la mise en œuvre

Considérée comme étant la pierre angulaire du plan d'action 2013-2020 de lutte contre les changements climatiques au Québec, la mise sur pied d'un système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions au Québec lié à la *Western Climate Initiative* a été un processus d'une très grande envergure. En effet, le processus de planification et d'opérationnalisation de la mise en œuvre du marché de carbone de la WCI au Québec s'est effectué en différentes étapes, reflet de la complexité entourant la mise sur pied d'un tel mécanisme de régulation des émissions de GES dans la province. Ainsi, à la suite de l'adhésion du Québec à l'organisation en 2008, plusieurs étapes ont dû être franchies, à la fois sur le plan interne, mais aussi relativement à l'harmonisation de ce marché avec la Californie, processus qui a pris plus de six ans à être réalisé. Les sections qui suivent font ainsi état du processus de planification et d'opérationnalisation de la mise en œuvre du marché de carbone de la WCI au Québec.

4.4.2.1 Mise en œuvre législative / décret

Le processus de mise sur pied de la WCI a nécessité l'adoption d'une loi et de plusieurs décrets et règlements au Québec. Le tableau ci-dessous présente une synthèse de la mise en œuvre législative et réglementaire au Québec, ainsi qu'au sein de la WCI.

Figure 4-3 Évolution de la mise en œuvre législative et réglementaire de la WCI par l'État québécois

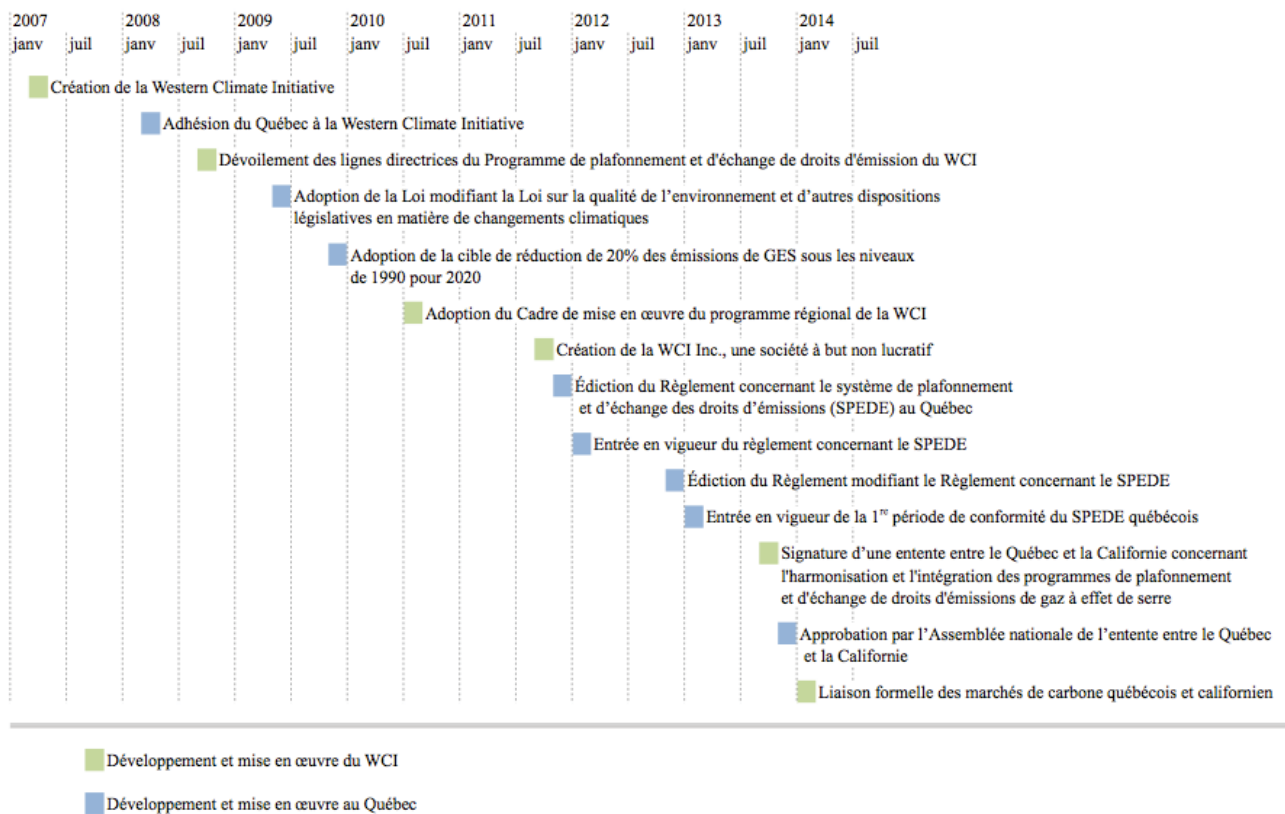


Figure inspirée et adaptée de Klinsky, Sonja (2013). «Bottom-Up Lessons Emerging from the Western Climate Initiative's Development Challenges», *Climate Policy*, vol. 13, no 2, p.143-169.

D'abord, un premier décret du Conseil des ministres est adopté en mai 2008 afin d'approuver l'adhésion du Québec au WCI (Québec, 2008a). Dès ce moment, le Québec se joint aux pourparlers visant l'élaboration du marché de carbone avec les différents membres de l'organisation. Ce dernier contribue dès lors à la rédaction des règles et procédures entourant la création du mécanisme de plafonnement et d'échange et de différents documents de travail qui sont diffusés en 2008 et en 2010 par le WCI (Québec, 2012b; WCI, 2008, 2010b). Ces documents guident aussi les processus menant à l'adoption de la Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives en matière de changements

climatiques en juin 2009. Celle-ci donne alors au gouvernement du Québec les pouvoirs habilitants en matière d'élaboration d'un système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions sur l'ensemble du territoire et sur la mise sur pied d'un marché de carbone régional avec ses partenaires canadiens et états-uniens (Québec, 2009c). Aussi, il est important de souligner que cette loi est alors adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale du Québec, reflétant les préoccupations communes de l'ensemble des différents partis politiques à l'égard de la problématique climatique et aux façons d'y faire face (*Entrevue B-PI*) (Québec, 2012b). Dans la même année, afin de répondre aux différents impératifs découlant de l'adhésion à la WCI, dont celui de l'adoption d'une cible de réduction de ses émissions pour 2020, le gouvernement du Québec adopte une cible de réduction fort ambitieuse, soit de 20 % de ses émissions de GES sous les niveaux de 1990 pour 2020, cible qui sera aussi intégrée dans le SPEDE avec l'adoption du décret 1187-2009 en novembre 2009 (Québec, 2009a).

À la suite de l'adoption de cette loi-cadre en juin 2009, le gouvernement du Québec institue des consultations avec les différents secteurs économiques afin d'élaborer la future réglementation relative au SPEDE, qui est adoptée en décembre 2011. Cette réglementation permet alors au Québec de débiter officiellement les travaux du SPEDE au 1^{er} janvier 2012, année de transition avant la première période de conformité devant débiter un an plus tard (Québec, 2012b). Des modifications sont toutefois nécessaires afin d'harmoniser les réglementations du Québec avec celles de la Californie dans une perspective d'intégrer les deux systèmes à un même marché de carbone. Pendant près d'un an, des fonctionnaires des deux gouvernements analysent et scrutent l'ensemble des dispositions de chacun des règlements adoptés dans le but de s'assurer de la conformité des deux systèmes, ce qui mène, du côté québécois, en décembre 2012, à l'adoption d'un Règlement modifiant le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (Québec, 2012b). Si ce nouveau règlement fixe les critères d'harmonisation du système québécois et californien, il faut attendre en octobre 2013 pour que le Québec et la Californie

annoncent la signature de l'Entente concernant l'harmonisation et l'intégration des programmes de plafonnement et d'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre (Québec, 2013a). Cette entente est ensuite approuvée en novembre 2013 par l'Assemblée nationale. Par cette entente, on fixe les étapes et procédures à suivre pour lier formellement les deux systèmes, pour s'assurer de l'équivalence et de l'interchangeabilité des droits d'émission, pour permettre la tenue de ventes aux enchères conjointes et favoriser le partage de l'information entre les deux Parties. Finalement, cette harmonisation a pris effet au 1^{er} janvier 2014, permettant de clore le processus de mise en œuvre législative et réglementaire au Québec.

Ainsi, contrairement à l'étude de cas précédente, la mise en place du SPEDE et de la liaison du marché québécois avec la Californie a nécessité plusieurs modifications sur le plan législatif et réglementaire. Ces modifications ont néanmoins toutes été adoptées de telle sorte que la mise en œuvre s'est achevée à la fin de l'année 2013, permettant la liaison effective des deux systèmes et surtout, la création du tout premier marché de carbone transfrontalier et régional en Amérique du Nord (*Entrevue B-API*).

4.4.2.2 Plan de mise en œuvre

Afin de réaliser la mise en œuvre du système de plafonnement et d'échange d'émissions au Québec et la liaison de ce système avec la Californie, il est intéressant de noter qu'il n'y a pas eu l'élaboration d'un plan formel de mise en œuvre par le gouvernement du Québec. Le gouvernement du Québec a suivi le processus général que requiert l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique publique de la sorte (*Entrevue B-API*). La planification de la mise en œuvre suivait davantage un processus informel, mais régulier. Notamment, le Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), responsable de la mise en œuvre, avait créé en 2009 une table de discussion permettant aux ministères clefs, comme le Ministère des Finances, le Ministère du Développement économique, de

l'Innovation et des Exportations (MDEIE), le Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, ainsi qu'au Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec d'être informés du processus d'avancement dans la mise en œuvre. De même, dès 2009, des premières discussions sont amorcées avec les secteurs industriels québécois, afin de les informer et de prendre le pouls des défis et enjeux pour ces derniers à participer à un tel système (*Entrevue B-PI ; entrevue B-API ; entrevue B-PP3 ; entrevue B-PPI*).

4.4.2.3 Mobilisation des ressources

Dès son adhésion à la WCI, on constate un intérêt marqué de la part du Québec pour cette organisation. Cette volonté d'être un membre actif est d'ailleurs partie intégrante de la Stratégie du gouvernement du Québec à l'égard des États-Unis qui est présentée en 2010 (Québec, 2010). Celui-ci déploie dès les premiers moments un nombre important de ressources afin de participer aux négociations entourant l'élaboration de la WCI et ensuite sa mise en œuvre sur le territoire québécois, qu'elles soient humaines ou financières. Toutefois, il est impossible d'indiquer avec précision les ressources humaines mises à la disposition par le Québec, bien que nous sachions que des fonctionnaires de plusieurs ministères⁵⁸ travaillent à la mise en œuvre du marché de carbone au Québec, en plus de représentants du Québec aux États-Unis. Cependant, nous pouvons apprécier l'implication du Québec par le fait que notamment, ce dernier a coprésidé et présidé plusieurs de comités et sous-comités de la WCI pendant plusieurs années (*Entrevue B-API*).

Sur le plan financier, s'il est impossible d'obtenir l'ensemble des montants investis par le gouvernement du Québec dans la mise en œuvre du SPEDE au Québec et en

⁵⁸ Il est à noter que plusieurs fonctionnaires du bureau des changements climatiques du MDDEFP travaillent sur différents aspects de la mise en œuvre du SPEDE. Également, des fonctionnaires provenant du Ministère des Finances et de l'Économie (MFE), du Ministère des Ressources naturelles (MRN), du Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) et du Ministère des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur (MRIFCE) travaillent conjointement avec le MDDEFP sur différents aspects de la mise en œuvre.

terme de contribution financière à la WCI (cette information demeure confidentielle), des documents du gouvernement du Québec ont indiqué qu'en 2012 et 2013, la contribution financière du Québec à la WCI inc. s'élevait à 1 648 749 \$US (Québec, 2012b).

4.4.2.4 Processus de reddition de compte ou de suivi

Lorsque l'on parle de processus de suivi ou de reddition de compte à l'égard de la mise en place d'un système de plafonnement et d'échange d'émission au Québec à travers la WCI, il faut comprendre que la nature même de ce système constitue un processus de reddition de compte. Chaque État se trouve à s'assurer et à contrôler le nombre maximal de droits d'émission pour chaque période de conformité présentée dans le cadre de la WCI, grâce aux réglementations adoptées par chaque juridiction. Les entreprises émettrices couvertes par le système ne peuvent se soustraire au processus réglementaire fixé par le SPEDE, mais peuvent choisir la manière dont ils vont se conformer aux obligations réglementaires (Québec, 2012b). Des dispositions claires sont également fixées dans la réglementation québécoise advenant le non-respect par un émetteur soumis au système, obligeant

un émetteur [qui] ne posséderait pas dans son compte de conformité un nombre de droits suffisant pour couvrir ses émissions de GES de la période, une sanction administrative de trois droits d'émission pour un sera appliquée, en plus de l'exigence de remettre le nombre de droits manquants (Québec, 2013d, p. 3).

Enfin, bien que plusieurs personnes interrogées ont souligné la robustesse de ce système et de son harmonisation avec la Californie (*Entrevue B-API ; entrevue B-PI ; entrevue B-AP2*), reste que l'évaluation de l'effectivité de ce système ne se fera qu'après la fin des périodes de conformité, soit 2014, 2017 et 2020.

4.4.3 Leadership

Le leadership exercé par le Québec à l'égard de la mise sur pied de la WCI a été fort important, et ce, tout au long de l'élaboration et de la mise en œuvre de celui-ci. Plusieurs personnes interrogées ont estimé que ce leadership s'est exprimé tant au niveau politique qu'au sein de l'administration publique. Plusieurs personnes interrogées ont à cet effet affirmé que le premier ministre d'alors, Jean Charest, avait fait de cet enjeu une priorité et avait exercé une influence considérable afin de s'assurer de la participation active des différentes parties prenantes dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre du marché de carbone sur le territoire et pour s'assurer du succès de ce nouvel instrument de régulation des émissions de GES (*Entrevue B-API ; entrevue PPI ; entrevue PP3*). La volonté clairement exprimée par le premier ministre d'aller de l'avant dans l'établissement de ce mécanisme malgré les réticences des acteurs économiques aurait contribué, aux dires de certains, à ce que ceux-ci travaillent en collaboration avec le gouvernement dans la réalisation du marché de carbone (*Entrevue B-PI ; entrevue B-API*). Au surplus, le leadership politique assumé par l'ancien premier ministre Charest au niveau international, et repris ensuite par le gouvernement du Parti québécois, a contribué à offrir une visibilité certaine à cet engagement international, notamment en promouvant l'importance du rôle et de la pertinence des États fédérés dans la gouvernance climatique internationale. Lors de plusieurs Conférences des Parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, le gouvernement a présenté, lors de conférences parallèles à cet événement international, les avancées du Québec dans la mise en place de ce marché de carbone avec la Californie⁵⁹.

⁵⁹ Notamment, lors de la CdP-19 à Varsovie en novembre 2013, le ministre de l'Environnement du gouvernement du Québec, M. Yves-François Blanchet, a présenté l'évolution de la mise sur pied du marché de carbone de la WCI dans le cadre d'une rencontre du *International Carbon Action Partnership* (ICAP) qui regroupait des représentants de gouvernements et experts à travers le monde. De même, des fonctionnaires du gouvernement du Québec ont présenté en 2010, 2011 et 2012, lors des CdP de la CCNUCC les avancées du Québec à l'égard de ses politiques de lutte contre les changements climatiques, en mettant l'accent sur le marché de carbone québécois.

Le leadership du Québec s'est aussi exprimé à travers l'administration publique québécoise. Tant les partenaires du Québec que les différentes parties prenantes interrogées ont mentionné le rôle clef des fonctionnaires du Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, mais aussi d'autres ministères périphériques dans la coordination et la mise en œuvre du marché de carbone québécois. En effet, certains ont souligné la présence de forts canaux de communication entre le gouvernement et les parties prenantes (*Entrevue B-PP1 ; entrevue B-PP2*) et d'autres ont parlé d'implication marquée de la part des fonctionnaires dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre (*Entrevue B-PE1 ; entrevue B-PP1 ; entrevue B-PI*). Enfin, certaines personnes interrogées ont souligné l'appui marqué du Conseil exécutif et des autres agences centrales aux travaux du MDDEFP, permettant ainsi d'appuyer le leadership de ce ministère dans la mise en œuvre du marché de carbone (*Entrevue B-PE1 ; entrevue B-PP1 ; entrevue B-PI*).

Enfin, le leadership québécois s'est aussi présenté à travers la participation active du Québec dans les travaux de la WCI. Le Québec a en effet coprésidé et présidé plusieurs comités et sous-comités d'élaboration et de mise en œuvre pendant plusieurs années, ce qui témoigne du rôle accru joué par le Québec dans l'établissement du marché de carbone de la WCI (*Entrevue B-API*).

4.4.4 Implication des parties prenantes dans le processus de mise en œuvre

Dans le processus de mise en œuvre du marché de carbone de la WCI, l'implication de plusieurs acteurs à la fois de l'administration publique et des parties prenantes a été nécessaire. D'abord, plusieurs ministères et organismes au sein du gouvernement du Québec ont étroitement collaboré à la mise en œuvre du marché de carbone, piloté par le MDDEFP (*Entrevue B-API ; entrevue B-AP2 ; entrevue B-PI*).

De même, tel que mentionné dans les sections précédentes, la mise en œuvre du système de plafonnement et d'échange des droits d'émissions de GES par le Québec s'est faite en étroite collaboration avec les parties prenantes directement impactées par ledit système, c'est-à-dire les acteurs économiques assujettis au futur mécanisme. Tel que mentionné à la section 4.4.2, des rencontres sont organisées avec les différents secteurs économiques afin d'intégrer ceux-ci dans le processus de mise en œuvre et favoriser le succès de l'exercice (*Entrevue B-API ; entrevue B-PP3 ; entrevue B-P1 ; entrevue B-PPI*). Sachant que l'engagement politique du Québec dans la mise en place du marché de carbone était sans équivoque, ces derniers ont participé de bonne foi au processus de mise en œuvre, et ce, malgré plusieurs réticences de leur part à différentes étapes du processus (*Entrevue B-PPI ; entrevue B-PP2 ; entrevue B-PP3*).

Du côté des groupes environnementaux, il semble que ceux-ci ont été moins impliqués dans le processus de mise en œuvre. Si quelques-uns d'entre eux ont néanmoins effectué un suivi systématique de la mise en œuvre du marché de carbone entre 2009 et 2012, reste que peu de groupes environnementaux disposaient des connaissances nécessaires leur permettant de comprendre, de faire le suivi et de questionner de façon « micro » les différents aspects de mise en œuvre du marché de carbone. Une partie prenante interrogée a d'ailleurs affirmé qu'« en gros, les ONG comprennent la WCI “à 20 000 pieds d'altitude”, mais peu connaissent et comprennent les rouages subtils » (*Entrevue B-PPI*) de ce mécanisme. Malgré tout, l'appui indéniable des groupes environnementaux tout au long du processus de mise en œuvre a très certainement contribué à maintenir, dans une certaine mesure, le consensus social à l'égard de l'établissement du marché de carbone de la WCI.

4.4.5 Avancées par rapport aux objectifs du marché de carbone

L'objectif de l'engagement du Québec à travers la WCI était de mettre sur pied un système de plafonnement et d'échange des droits d'émission des GES et de lier celui-

ci avec les autres partenaires de la WCI. La présente analyse a permis de constater que l'élaboration de ce système a été complétée avec succès. En effet, et tel que mentionné à la section 4.4.2, la mise en œuvre du SPEDE est terminée, le marché étant effectif depuis le 1^{er} janvier 2013, et la liaison du marché québécois avec celui de la Californie est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2014 (*Entrevue B-API*). On constate du coup que le Québec, malgré certains retards constatés par rapport aux objectifs initiaux, a respecté l'ensemble des dispositions relatives à la mise sur pied d'un marché de carbone.

Le principal défi qui reste ne concerne pas tant la mise en œuvre du système de plafonnement et d'échange en lui-même, mais plutôt les résultats anticipés ou escomptés par rapport à certaines attentes provenant des parties prenantes surtout. Plusieurs des personnes interrogées ont souligné le fait que la structure du mécanisme de marché mis en place fait en sorte que les objectifs prévus de réduction des émissions de GES pour chacune des périodes de conformité seront atteints, puisque toutes les parties assujetties au système sont dans l'obligation d'atteindre celles-ci pour chacune de ces périodes de conformité (*Entrevue B-API ; entrevue B-PP1 ; entrevue B-PP3*). L'élément qui demeure incertain est celui du coût de réduction à la tonne, et donc, de la valeur des droits d'émission qui sera disponible sur le marché – et de ce fait, les revenus qui seront retournés au Québec, via les systèmes de vente aux enchères. Parmi les inquiétudes mentionnées par les personnes interrogées sont celles associées à une fuite de capitaux d'entreprises québécoises vers la Californie, au risque de surattribution qui ferait en sorte que ce ne soit pas tous les droits d'émission qui seront vendus et que le prix des droits d'émission demeure très faible (*Entrevue B-PP1 ; entrevue B-PP2 ; entrevue B-PP3*). Cependant, d'autres personnes interrogées ont mentionné quant à elles que le système est robuste et que ces craintes ne sont pas justifiées pour plusieurs raisons. D'abord, le système a prévu dans ses dispositions qu'un prix plancher et un prix plafond sont attribués et indexés

annuellement par la suite⁶⁰. De même, en ce qui concerne le risque de fuite de capitaux vers la Californie, les personnes interrogées estiment qu'il ne semble pas y avoir de consensus dans les recherches à cet effet (*Entrevue API; entrevue AP2; entrevue PPI*). Finalement, l'objectif ultime du marché de carbone est de réduire les émissions, et advenant le cas où les droits ne sont pas tous vendus, il ne s'agirait pas d'un échec en soi, puisque cela signifiera que les entreprises visées auront réduit leurs émissions à moindre coût, limitant ainsi l'impact économique sur ces dernières (*Entrevue B-PPI; entrevue B-API; entrevue B-AP2*). Malgré tout, il est actuellement trop tôt pour évaluer les succès ou les échecs du système de plafonnement et d'échange des droits d'émissions de la WCI. Seul le temps nous dira dans quelle mesure ledit système aura répondu aux attentes des acteurs gouvernementaux et des parties prenantes, ce qui va au-delà de l'analyse de la présente recherche doctorale.

4.5 Conclusion

La mise en œuvre du marché de carbone de la *Western Climate Initiative* au Québec s'est effectuée dans un contexte politique, économique et social en pleine mutation. En effet, celle-ci s'est inscrite dans un contexte de revendication bien particulier, où les États fédérés souhaitaient poser des gestes clairs à l'égard de l'enjeu climatique et contester les positions prises par les autorités fédérales canadiennes et états-uniennes à l'égard de la régulation de la problématique du réchauffement climatique en Amérique du Nord et dans le monde. Ils souhaitaient également montrer la pertinence et la légitimité des États fédérés à intervenir dans l'édification de nouveaux modes de régulation permettant de contrer la problématique des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle globale.

⁶⁰ La fixation d'un prix plafond et plancher permettrait d'empêcher la reproduction des erreurs vécues dans le cas de l'Union européenne (*Entrevue B-PPI; entrevue B-API; entrevue B-AP2*).

Au Québec, l'établissement et la mise en œuvre de cet engagement international étaient en grande adéquation avec le consensus social et politique prévalant sur le territoire à l'égard de la lutte contre les changements climatiques. Les différentes politiques québécoises adoptées à compter de 2006 sur cette question avaient reçu un large appui du public et des différentes parties prenantes québécoises dans la province (*Entrevue B-PPI; entrevue B-API*). Bien que certaines inquiétudes ont été exprimées par des acteurs économiques québécois, le contexte était alors favorable à la mise en place d'une approche de lutte contre les changements climatiques qui soit basée sur des mécanismes de marché comme un système de plafonnement et d'échange des émissions.

La mise en œuvre de ce système a aussi soulevé plusieurs défis et difficultés tant au Québec que pour différents partenaires s'étant initialement engagés dans l'aventure. Cette analyse a notamment mis en exergue les contextes économiques et politiques changeants qui ont freiné ou ralenti la mise en œuvre de ce système au niveau régional, le retrait de la plupart des partenaires initiaux de la WCI – et son impact sur l'appui de certains acteurs économiques à l'égard du système québécois –, et la lourdeur administrative associée à l'adoption de lois et règlements permettant de structurer ce nouveau système de plafonnement et d'échange.

Malgré tout, le Québec a continué à aller de l'avant, si bien que le Québec, au 1^{er} janvier 2014, avait mis en œuvre l'ensemble des dispositions lui permettant de rendre effectif ce nouveau régime de plafonnement et d'échange des émissions de GES avec la Californie.

De façon plus particulière et malgré les difficultés apparues sur la route, l'État québécois a réussi à mettre sur pied une structure fort complexe de régulation des émissions de GES, d'investir un créneau fort important des négociations environnementales internationales actuelles et de démontrer la capacité d'un État fédéré comme le Québec à respecter ses engagements internationaux même dans un

contexte plus difficile. Reste à voir maintenant si Californie et le Québec pourront convaincre d'autres juridictions à intégrer ou réintégrer cet instrument paradiplomatique nord-américain.

CHAPITRE 5 L'ENTENTE SUR LES RESSOURCES EN EAUX DURABLES DU BASSIN DES GRANDS LACS ET DU FLEUVE SAINT-LAURENT – CONSEIL DES GOUVERNEURS DES GRANDS LACS

Cette troisième étude de cas se concentre sur l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent (ci-après appelée Entente régionale), adoptée par le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs en 2005. Cette entente transfrontalière concerne les prélèvements et dérivations des eaux provenant de cet immense bassin versant et vise à encadrer, voire interdire celles-ci à l'extérieur du bassin versant, sauf en cas d'exceptions définies et acceptées par l'ensemble des États fédérés concernés par le bassin versant (CGGL, 2005).

Ce troisième cas d'étude offre des particularités intéressantes. D'abord, l'Entente régionale concerne un enjeu distinct par rapport aux autres cas présentés dans cette thèse, soit la gestion de l'eau et de ses prélèvements dans le bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. De même, cette entente revêt un caractère singulier dans son essence même : elle est en fait le résultat d'une double entente entre les membres du Conseil des gouverneurs des Grands Lacs (CGGL), qui est ainsi contraignante pour certains, avec l'adoption d'un *compact*⁶¹ qui ne concerne et ne lie que les partenaires américains, et d'une entente de bonne foi – ou un mémorandum d'entente – permettant cette fois au Québec et à l'Ontario de s'engager sur les mêmes principes et objectifs avec leurs partenaires américains, et lui donner ainsi le statut d'entente internationale. Le caractère novateur associé à cette double entente mérite aussi d'être souligné, puisque les États et provinces ont pu, grâce à celle-ci, contourner les défis constitutionnels associés à des ententes interétatiques et internationales au sein de la

⁶¹ Un *compact* (art. 1 sec. 10) réfère à un accord légalement contraignant entre deux États américains ou plus et qui requiert le consentement du Congrès.

constitution américaine et proposer une avenue innovante en terme de gouvernance environnementale transfrontalière (Bielecki, 2006; Paquerot, 2007). Enfin, l'Entente régionale est aussi le résultat d'une implication des autorités fédérales américaines, puisque l'adoption d'un *compact* nécessite l'approbation du Congrès, et même d'une reconnaissance des engagements internationaux bilatéraux conclus entre les autorités fédérales tels que le Traité sur les eaux limitrophes ce qui entre ainsi davantage dans une logique de gouvernance à paliers multiples, ce qui n'était pas le cas des autres cas présentés dans la présente thèse doctorale.

Ce chapitre analyse ainsi la mise en œuvre de cette entente adoptée par le Québec et ses partenaires voisins. Ce cas d'étude rappelle, encore une fois, le rôle et la proactivité joués par le Québec à l'égard de la gouvernance environnementale internationale et les possibilités d'innovation qu'a pu entraîner le statut particulier des États fédérés nord-américains dans ce contexte particulier. L'analyse de l'Entente régionale permet ainsi de mettre en lumière ces éléments, mais aussi les défis entourant l'adoption d'un tel outil sur le plan interne pour réduire et atténuer les conséquences relatives à l'utilisation de l'eau de ce bassin versant, qui est au cœur du développement économique, politique et social du Québec et de cette région transfrontalière.

Nous présentons donc, en première partie de ce chapitre, un état des lieux du Conseil des gouverneurs des Grands Lacs, en nous attardant d'abord sur l'historique de l'organisation, sur l'évolution de l'enjeu des ressources en eau dans ce bassin versant et sur le fonctionnement du Conseil. Dans un deuxième temps, nous traitons du contexte et des négociations qui ont mené à l'adoption de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, ainsi que du contenu de cette entente. La troisième partie se concentre quant à elle sur le rôle et la place du Québec dans la création de cette entente. La quatrième partie analyse la mise en œuvre de cette entente au Québec et concluons par une évaluation des avancées et de la mise en œuvre.

5.1 Le CGGL : un état des lieux

À l'instar de la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs est une organisation transfrontalière qui a vu le jour afin de favoriser l'établissement de liens de bons voisinages avec des partenaires immédiats partageant des préoccupations analogues, tant sur le plan de l'environnement, du développement économique et du transport maritime. Si certaines relations ont existé avant la création de l'organisation en 1983, c'est à partir de ce moment surtout que l'on met véritablement sur pied des mécanismes permettant une coopération transfrontalière écosystémique durable dans cet important bassin versant. Cependant, la place et le rôle du Québec dans cette organisation restent plus faibles dans les premières années, et il faut attendre 1997 avant que ce dernier ne devienne officiellement membre associé du Conseil des gouverneurs des Grands Lacs. Par la suite, celui-ci s'investit grandement dans les travaux de l'organisation qui mèneront, à terme, à l'adoption de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. Le Québec est alors considéré comme un membre important de l'organisation, de par son poids démographique, économique et géographique.

5.1.1 Portrait du bassin des Grands Lacs et du Fleuve Saint-Laurent

Avant d'aller plus loin dans l'état des lieux concernant le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs, il s'avère important de dresser un portrait du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, tant sur le plan hydrique, géographique, politique, économique et social, ce qui est présenté dans cette section.

Le bassin des Grands Lacs constitue très certainement l'un des plus importants bassins versants au monde. Celui-ci possède à lui seul un peu plus de 20 % de l'eau

douce de la planète⁶². La superficie totale du bassin est de plus de 1,6 million de kilomètres carrés et s'étend sur un peu plus de 3200 km de longueur, touchant huit États américains (Minnesota, Wisconsin, Illinois, Indiana, Ohio, Pennsylvanie, Michigan et New York), deux provinces canadiennes (Québec et Ontario) et un peu plus 500 municipalités de part et d'autre de la frontière. On estime aussi à plus de 45 millions le nombre de personnes résidant à l'intérieur du bassin versant, dont près de 30 millions habitent du côté américain et 15 millions du côté canadien (Canada, 2013a).

Figure 5-1 Étendu du bassin versant des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent



Source : CMI (1999). *Rapport final sur la protection des eaux des Grands Lacs présenté aux gouvernements du Canada et des États-Unis d'Amérique*, Commission mixte internationale, 10 août 1999, [En ligne] <http://www.ijc.org/rel/boards/cde/finalreport/rapportfinal.html>

⁶² À noter aussi que le Québec possède à lui seul près de 3% des réserves mondiales renouvelables en eau (Maranda, 2010).

Le bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent est aussi d'une extrême importance d'un point de vue économique. On estime que plus de 55 % des industries manufacturières du continent nord-américain se trouvent dans cette région (Transport Canada & US Department of Transportation, 2007). L'agriculture occupe aussi une place d'importance alors que plus de 25 % de l'agriculture canadienne est produite dans ce bassin versant (Canada, 2013b).

Le transport occupe également une importance névralgique pour la région, la voie maritime des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent étant l'une des voies maritimes les plus importantes du monde. Elle permet de transporter annuellement plus de 180 millions de tonnes métriques de matières premières et des produits manufacturiers et relie entre eux plus de 65 ports (principaux et régionaux) du bassin et vers l'ensemble de la planète (Transport Canada & US Department of Transportation, 2007). Dès lors, on constate que la voie navigable du Saint-Laurent et des Grands Lacs reste un couloir vital pour l'économie nord-américaine.

La vitalité de cette région demeure cependant tributaire de la qualité et de la quantité des eaux partagées entre les deux pays. Si, par le passé, de nombreux prélèvements et dérivations ont été réalisés, plusieurs enjeux ont été soulevés relativement à une surutilisation des ressources en eau pour des fins industrielles, commerciales, agricoles et pour la consommation humaine. En effet, bien que le bassin possède près de 20 % des ressources en eau douce renouvelable de la planète, soit 23 000 km³, seulement 1 % de cette eau est renouvelée annuellement (Emerson, 2008; Paquerot, 2007; Valiante, 2008). De ce fait, l'accroissement des pressions exercées au fil du temps relativement à la ponction en eau de cette région peut avoir un impact majeur sur le niveau et le débit de la voie maritime, et donc, sur sa viabilité et sur la durabilité de cette ressource à moyen et long terme. De plus, l'importante activité économique de la région n'est pas sans conséquence sur l'environnement et la qualité de l'eau de ce bassin versant, qui s'est considérablement détériorée au cours des années, résultant entre autres des différentes pratiques industrielles, agricoles, de

gestion des déchets et de transports, mais aussi de conséquences liées à l'érosion des berges, l'arrivée d'espèces envahissantes et autres (Bielecki, 2006; Hall, 2006; Valiante, 2008). La gestion durable de ce bassin versant demeure ainsi une priorité pour les différents acteurs étatiques et non étatiques de la région, afin de préserver la voie navigable, la qualité de l'environnement et bien sûr le développement économique de cette importante région.

5.1.2 Historique de l'organisation

Le portrait de la région étant maintenant explicité, nous présentons dans cette section l'historique du Conseil des gouverneurs des Grands Lacs et le contexte à l'intérieur duquel cette organisation est apparue et s'est développée.

5.1.2.1 Les relations transfrontalières dans la région des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent avant 1983

Plus importante région industrielle des États-Unis, la région des Grands Lacs est une région qui a suscité un intérêt significatif assez tôt de la part du gouvernement du Québec dans l'exercice de ses relations internationales avec les États-Unis. Alors que cette région se trouve dans le prolongement de la voie maritime du Saint-Laurent, les relations qu'ont le Québec avec cette région offrent depuis longtemps un potentiel économique substantiel. D'ailleurs, dès la fin des années 1960, le Québec ouvre une délégation à Chicago, important centre financier sur le plan international et troisième ville d'importance aux États-Unis, et souhaite du coup intensifier ses relations avec différentes régions des États-Unis (Balthazar, 2003 [1994]; Balthazar & Hero, 1999).

L'intérêt du Québec pour cette région se développe aussi dans les domaines de l'énergie et de l'environnement, dont le dossier de la pollution des Grands Lacs, qui devient un enjeu très préoccupant pour l'ensemble des États et provinces riveraines du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent au courant des années 1960

(Balthazar & Hero, 1999). Ces derniers collaboreront activement à mettre sur pied divers mécanismes de collaboration afin d'améliorer l'état des Grands Lacs et du Saint-Laurent, tant sur le plan de la quantité des eaux disponibles que de sa qualité. Il faut comprendre que la détérioration de la qualité de l'eau pose un risque important tant au Québec que pour les États riverains, qui s'abreuvent en très grande partie dans les eaux de ce bassin versant (Le Prestre & Parfait, 2010), et de façon encore plus marquée au Québec, qui subit les effets cumulatifs associés à une mauvaise gestion de la qualité et de la quantité d'eau utilisée en amont du bassin versant (*Entrevue C-PE1 ; entrevue C-AP2*).

5.1.2.2 La question de l'eau dans la région des Grands Lacs et du fleuve St-Laurent

L'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent s'inscrit dans des contextes politico-historique et de gouvernance environnementale bien particuliers. Celle-ci résulte d'une longue évolution où l'on a assisté à une reconfiguration de l'autorité associée à la gouvernance et à la gestion de l'eau, partant d'une logique où les autorités fédérales étaient les seules à intervenir sur les questions de gouvernance de l'eau transfrontalière à une logique multiacteurs où les États fédérés ont pris une place significative au cours des trente dernières années (Karkkainen, 2008; Norman & Bakker, 2009, 2010).

Si l'on revient aux premiers jalons de cette coopération transfrontalière, il est essentiel de noter que cette collaboration sur la question de l'eau des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent date de plus d'un siècle maintenant. Celle-ci a initialement débuté en 1909 par l'adoption du Traité sur les eaux limitrophes et la création de la Commission mixte internationale qui ont jeté les bases de mécanismes de coopération transfrontaliers entre le Canada et les États-Unis qui se développeront ensuite. Cherchant à éviter les confrontations potentielles et futures sur les questions de l'eau transfrontalière entre les deux pays, le Traité sur les eaux limitrophes a cherché à prévenir et résoudre les litiges concernant la qualité et la quantité des ressources

partagées en eau. Fixant plusieurs obligations, le Traité sur les eaux limitrophes se concentre principalement sur les dossiers de conservation, d'utilisation et de dérivation des ressources en eau, ainsi que de la pollution des cours d'eau transfrontaliers. De plus, elle institue la Commission mixte internationale (CMI), qui est une commission quasi judiciaire formelle et indépendante où sont représentés de façon égalitaire les deux pays (six commissaires, dont trois sont nommés par les États-Unis, et trois par le Canada) (Paquerot, 2007). Ces instances ont été la pierre angulaire de la gouvernance de l'eau transfrontalière entre le Canada et les États-Unis depuis plus d'un siècle et ont servi de modèles dans plusieurs autres régions du monde (Durfee & Shamir, 2006; Karkkainen, 2008; Parrish, 2006).

En dépit de l'influence notable du Traité et de la CMI dans la gouvernance de l'eau entre les deux pays au cours des années, certaines dimensions ont été mises de côté, ou encore occultées dans le Traité sur les eaux limitrophes, ce qui a légitimé par la suite le développement de relations transfrontalières au niveau des États fédérés nord-américains. En particulier, la définition des eaux limitrophes est perçue de manière très restrictive par le Traité, limitant celles-ci à

the waters from main shore to main shore of the lakes and rivers and connecting waterways, or the portions thereof, along which the international boundary between the United States and the Dominion of Canada passes, including all bays, arms, and inlets thereof, but not including tributary waters which in their natural channels would flow into such lakes, rivers, and waterways, or waters flowing from such lakes, rivers, and waterways, or the waters of rivers flowing across the boundary (Boundary Waters Treaty, 1909).

Cette définition se trouve à exclure plusieurs zones associées au bassin versant des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, comme le Lac Michigan (entièrement du côté américain), les centaines de tributaires des Grands Lacs et du fleuve ainsi que l'eau souterraine, s'attardant uniquement et explicitement à l'eau traversant directement la frontière entre les deux pays (Bielecki, 2006; Hall, 2006; Karkkainen, 2008; Paquerot, 2007; Toope & Brunnée, 1998).

Or, dès les années 1950, les États fédérés de part et d'autre de la frontière souhaitent jouer un rôle plus important dans la gestion de cette ressource. Un premier compact est adopté par les États riverains des Grands Lacs, s'intitulant le *Great Lakes Basin Compact*. Celui-ci est ratifié en 1955 et comprend alors les États de l'Illinois, l'Indiana, le Michigan, Minnesota et du Wisconsin (Squillace, 2006). Se joignent dans les années qui suivent la Pennsylvanie, New York et l'Ohio. Il faut attendre cependant en 1968 avant que le Congrès n'approuve ce compact, et celui-ci n'inclut pas les provinces canadiennes du Québec et de l'Ontario, qui avaient pourtant aussi négocié cette entente avec les États des Grands Lacs (Fisher, 2006; Hall, 2006). La portée de ce premier compact est cependant de faible portée, comme l'explique Hall :

The functions of the Great Lakes Basin Compact and its Great Lakes Commission are limited to gathering data and making non-binding recommendations regarding research and cooperative programs. The Great Lakes Commission can make recommendations regarding "uniform [...] laws, ordinances, or regulations relating to the development, use and conservation of the Basin's water resources [...]." However, this function is purely advisory—the Great Lakes Basin Compact makes clear that "no action of the [Great Lakes] Commission shall have the force of law in, or be binding upon, any party state (Hall, 2006, p. 423).

Puis, à compter des années 1980, une vision écosystémique se développe à l'égard de la gestion de l'eau en Amérique du Nord et dans le monde. La gouvernance de l'eau s'est de plus en plus orientée vers une logique de gouvernance par bassin versant, et l'on est de ce fait passé d'une logique de gouvernance de l'eau basée sur les frontières politiques à une logique de gouvernance par frontière écosystémique. Dans cette perspective, le Traité sur les eaux limitrophes a été considéré de plus en plus, par les acteurs impliqués et les parties prenantes, comme un « piège territorial » dans la gouvernance de ce bien commun, puisqu'elle ne reconnaît tout simplement pas cette réalité écosystémique de la gestion d'un bassin versant (Norman & Bakker, 2009). Par conséquent, selon Hall, « the narrow scope of the Boundary Waters Treaty and the political limitations of the International Joint Commission necessitate additional protections and management programs for Great Lakes water resources on both sides of the international border » (2006, p. 418). Les États fédérés de part et d'autre de la

frontière ont ainsi renouvelé leur collaboration afin de répondre à ces défis de la gouvernance et de la protection de l'eau de ce bassin versant, et une institutionnalisation de cette collaboration s'opère à compter de 1983.

5.1.2.3 Les premiers moments du Conseil des gouverneurs des Grands Lacs

En 1983 est créé le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs (CGGL). Lors de sa création, l'organisation comprenait les États de l'Illinois, de l'Indiana, du Michigan, du Minnesota, de l'Ohio, et du Wisconsin. Se joignent ensuite, en 1989, la Pennsylvanie et New York (CGGL, 2013b). Dès les premiers moments de l'organisation, le Québec et l'Ontario manifestent leur intérêt et ceux-ci participent aux travaux de l'organisation pour certains enjeux spécifiques (J. P. Hill, 1989). L'organisation s'intéresse à plusieurs enjeux de développement régional, comme le développement économique, le tourisme, le transport, etc. (Paquerot, 2007). Par ailleurs, l'environnement occupe aussi une place d'importance dans les travaux dès sa création, comme sa mission l'indique clairement :

The Council has one simple mission: To encourage and facilitate environmentally responsible economic growth. This has been accomplished by establishing a cooperative effort between the public and private sectors among the eight Great Lakes States, Ontario and Québec. Through the Council, Governors work collectively to ensure that the entire Great Lakes region is both economically sound and environmentally conscious in addressing today's problems and tomorrow's challenges (CGGL, 2013c).

Dans cette perspective, le Conseil adopte (avec l'Ontario et le Québec), en 1985, la Charte des Grands Lacs. Cette entente est le point de départ d'une coopération accrue entre les provinces et États américains concernés par cet immense bassin versant. La Charte des Grands Lacs utilise alors une approche par bassin versant et d'un système hydrique interconnecté, ce qui constitue une avancée considérable dans la gestion de l'eau pour la région (Bielecki, 2006; Valiante, 2005). En fait, toutes les Parties se sont engagées de façon individuelle à :

conserve the levels and flows of the Great Lakes and their tributary and connecting waters; to protect and conserve the environmental balance of the Great Lakes Basin ecosystem; to provide for cooperative programs and management of the water resources of the Great Lakes Basin by the signatory States and Provinces; to make secure and protect present developments within the region; and to provide a secure foundation for future investment and development within the region (CGGL, 1985).

Malgré la nature volontaire de cette entente et les faiblesses de sa mise en œuvre, la Charte des Grands Lacs a jeté les bases d'une large coopération transfrontalière au niveau subétatique. Les États et provinces concernés ont ainsi institutionnalisé leur coopération en établissant un processus consultatif sur la gestion d'une ressource commune, afin de répondre aux enjeux de consommation, d'utilisation et de dérivation associées à cette ressource (Bédard, 2004, pp. 140-141; Bielecki, 2006; Hall, 2006). Puis, en 1997, le Québec et l'Ontario se joignent officiellement à l'organisation en tant que membres associés (Québec, 2011).

5.1.2.4 Fin des années 1990 et début des années 2000 : Vers un pas de plus dans la gouvernance de l'eau

Bien que la Charte des Grands Lacs permette une institutionnalisation de la coopération transfrontalière entre les États et provinces riverains des Grands Lacs et du Saint-Laurent, plusieurs limites sont rapidement constatées relativement à la mise en œuvre des dispositions de cette entente de bonne foi. Notamment, les ambiguïtés relatives aux normes de gestion des prélèvements font en sorte que celle-ci a été mise en œuvre de façon assez inégale entre les États et provinces (*Entrevue C-AP2*), créant des incertitudes et des inquiétudes face à la gestion de ce dossier (Parrish, 2006). Celles-ci se matérialisent notamment avec l'octroi, par le gouvernement ontarien, d'un permis en 1998 permettant à l'entreprise Groupe Nova d'exporter annuellement vers l'Asie 60 millions de gallons d'eau provenant du Lac Supérieur (Dubé, 2004; Valiante, 2005). Plusieurs pressions de la part des citoyens ontariens et du Conseil des gouverneurs des Grands Lacs sont exercées et poussent le gouvernement ontarien à se rétracter et à révoquer le permis octroyé à l'entreprise. Cet événement catalyse

certaines inquiétudes et intensifie la réflexion relative à la gestion de cette ressource par l'ensemble des acteurs du bassin versant.

De même, vers la fin des années 1990, des inquiétudes analogues relatives au transfert massif d'eau de la région des Grands Lacs se manifestent cette fois à l'égard de certains États du sud des États-Unis. On craint alors que certains d'entre eux, aux prises avec des besoins importants et grandissants en eau, exercent des pressions afin de dériver une partie de l'eau de cet important bassin afin de combler leurs besoins. Elles pourraient mettre du coup en péril la survie de cette voie navigable, puisque cela entraînerait une baisse du niveau des eaux pour l'ensemble de la région (*Entrevue C-API; entrevue C-AP2*) (Parrish, 2006; Valiante, 2005).

Ces inquiétudes poussent alors les membres du Conseil à envisager la mise sur pied de nouveaux instruments paradiplomatiques afin de les aider à répondre à ces craintes et accroître leur marge de manœuvre à l'égard de la gestion de ce bassin versant. Le CGGL adopte alors en 2001 une annexe à la Charte des Grands Lacs qui mènera ensuite à une entente en 2005 qui implique l'ensemble des États et provinces du bassin versant.

Reconnue comme « an important attempt to develop for the first time a comprehensive water management regime that is coordinated among the ten Basin jurisdictions » (Valiante, 2005, p. 526), l'adoption de l'Annexe de 2001 a été un moment important dans la construction du régime des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. En fait, par cette annexe, les États fédérés se sont entendus pour développer une entente qui permettrait d'accroître la protection durable des eaux du bassin versant. De plus, il y avait une volonté claire de mettre sur pied des normes communes pour l'ensemble du bassin versant (CGGL, 2001). De ce fait, en décembre 2005, après la parution de deux ébauches et de plusieurs modifications, les premiers ministres et gouverneurs approuvent le texte final pour cette « double » entente (Bielecki, 2006), permettant de contourner certaines difficultés constitutionnelles

associées à la marge de manœuvre des États américains en ce qui concerne les ententes interétatiques et internationales (Hall, 2006, p. 411). Ainsi, le CGGL a approuvé deux ententes particulières, soit un *compact* et une entente de bonne foi. La question de la mise en œuvre de l'Entente régionale constitue ainsi un cas d'étude très intéressant, puisqu'il s'agit, dans le cas du Québec, d'une entente de bonne foi et qui n'a aucune contrainte légale au niveau externe, mais qui offre une portée très intéressante puisque cet outil paradiplomatique a été créé afin de lutter contre des craintes partagées par l'ensemble des Parties, et que le Québec semble avoir intérêt à mettre en œuvre cette entente avec ses partenaires voisins.

5.1.3 Fonctionnement de l'organisation

Le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs est une organisation régionale particulière, où interviennent deux groupes d'acteurs. D'abord, le CGGL regroupe les huit États américains du bassin des Grands Lacs qui participent conjointement à l'élaboration et au développement de politiques d'intérêts communs, tant sur le plan économique qu'environnemental (CGGL, 2013c). Ensuite, cette organisation a ouvert ses rangs pour que se joignent les provinces canadiennes du Québec et de l'Ontario, qui participent activement aux travaux sur certains dossiers et qui sont devenus membres associés de l'organisation en 1997 (Québec, 2011).

Ainsi, deux entités chapeautent les travaux de l'organisation en ce qui concerne de façon plus spécifique l'enjeu de la gestion de l'eau. Il y a le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs, qui agit en tant que forum politique regroupant l'ensemble des premiers ministres et gouverneurs, ou leurs représentants désignés. Comme il s'agit d'une organisation volontaire, les résolutions prises n'ont pas de forces contraignantes en tant que telles. La mise en œuvre des décisions prises demeure l'apanage des États membres et découle de leur bonne volonté, ce qui a pu contribuer, face à certains enjeux, à ralentir la mise en œuvre de certaines résolutions ou engagements (*Entrevue C-API ; entrevue C-AP2*).

De même, à la suite de l'adoption du pacte régional (*compact*) et de l'Entente régionale en 2005, les gouverneurs et premiers ministres ont mis sur pied une structure leur permettant de répondre aux défis entourant la mise sur pied d'une entente transfrontalière entre États américains et provinces canadiennes et de gérer les dossiers entourant la gestion des prélèvements et des dérivations d'eau du bassin versant. Ils ont donc créé deux autres entités afin de mettre en œuvre et de gérer les décisions qui découlent de cette double entente. Du côté américain, on a créé le Conseil du compact, où est représenté l'ensemble des États, soit par le gouverneur lui-même ou l'un de ses représentants (Hall, 2006). Le Conseil a pour tâche notamment d'approuver les exceptions prévues dans le cadre du compact et d'assurer la mise en œuvre des dispositions du compact. Les décisions prises par ce Conseil sont prises à l'unanimité (Hall, 2006). En parallèle au Conseil du compact a été mis sur pied le Conseil régional⁶³, qui est un organe créé dans le cadre de l'Entente avec les provinces canadiennes et de ce fait, l'ensemble des États et provinces y sont représentés soit par le gouverneur, le premier ministre ou l'un de ses représentants. Cette autre entité permet d'inclure les provinces canadiennes dans les processus décisionnels, puisque le compact en tant que tel ne lie entre eux que les États américains⁶⁴.

S'il existe des différences importantes au niveau légal entre ces deux organisations, leur rôle est pratiquement le même dans leur fonctionnement de tous les jours, puisque le Conseil régional a aussi la responsabilité de mettre sur pied les règles

⁶³ Le nom complet est le Conseil régional des ressources en eau des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent (en anglais, il s'agit du *Great Lakes-St. Lawrence River Basin Water Resources Regional Body*, à ne pas confondre avec l'entité référant explicitement au compact, qui est le *Great Lakes-St. Lawrence River Basin Water Resources Council*).

⁶⁴ Il faut se souvenir que le compact est en fait une loi régionale adoptée par le Congrès américain. Il s'agit donc d'une loi fédérale ne s'appliquant qu'aux États concernés, et fixe des balises beaucoup plus contraignantes relativement aux engagements que doivent prendre les États américains. C'est à travers le compact qu'est mis sur pied le Conseil du compact, qui a notamment pour tâche de développer un mécanisme d'approbation unanime pour gérer les exceptions liées aux prélèvements et aux dérivations, ce qui lui confère une grande autorité, mais aussi qui accroît la portée contraignante de cet engagement régional (Hall, 2006, p. 445).

permettant d'évaluer les différents projets de prélèvements ou dérivations, et d'évaluer ces demandes grâce à une analyse de conformité (*Entrevue C-PEI*). Les évaluations faites par le Conseil régional n'ont toutefois pas de force exécutoire, puisque chaque État et province demeurent souverains sur ces questions. Il s'agit ainsi de recommandations, mais qui ont néanmoins une influence considérable dans la gestion de l'eau pour l'ensemble du bassin versant (*Entrevue C-API ; entrevue C-AP2*) (Hall, 2006).

Enfin, à ces structures s'ajoutent le Secrétariat du Conseil des gouverneurs des Grands Lacs, qui coordonne au jour le jour les travaux de l'organisation, et qui sert aussi de secrétariat au Conseil du compact et au Conseil régional (*Entrevue C-API*) (CGGL, 2013b). Celui-ci est basé à Chicago, en Illinois.

5.2 La négociation de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent

La problématique concernant la gestion de l'eau du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent est un enjeu d'intérêt pour les États riverains de ce bassin versant depuis de nombreuses décennies maintenant. Alors que ce sont initialement les autorités fédérales qui ont développé les premiers jalons de cette coopération transfrontalière, les États fédérés ont joué un rôle de plus en plus significatif dans la gestion de cette ressource (Bielecki, 2006; Brunnée & Toope, 1997). La création du CGGL institutionnalise d'abord cette collaboration transfrontalière, et la question de l'eau devient centrale par la suite entre ces acteurs, aboutissant à l'adoption de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent en 2005. Les prochaines sous-sections présentent de façon plus détaillée le contexte ayant mené à l'adoption de cette entente transfrontalière, la négociation en tant que telle, ainsi que le contenu de cette double entente.

5.2.1 Mise à l'ordre du jour

La gestion des prélèvements et des dérivations de l'eau des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent est devenue une question sensible pour les États américains et les provinces canadiennes concernées dès les années 1980. Cependant, tel que mentionné précédemment, plusieurs événements émergent dans les années 1990 et accélèrent la prise de conscience collective des premiers ministres et gouverneurs à l'égard d'une gestion concertée et écosystémique de cet important bassin versant, afin de préserver la ressource et conserver l'autorité de ces acteurs à l'égard de la gestion du bassin versant en tant que tel (*Entrevue C-API ; entrevue C-AP2 ; entrevue C-PE1*) (Bielecki, 2006). On constate alors que la Charte des Grands Lacs, bien qu'un premier pas dans la bonne direction, demeure un outil insuffisant pour répondre à ces objectifs au niveau transfrontalier, et on souhaite aller beaucoup plus loin dans cette collaboration transfrontalière au niveau des États fédérés (Valiante, 2005).

En 2001, les premiers ministres et gouverneurs signent alors une annexe à la Charte des Grands Lacs qui permet de lancer les négociations en vue d'une nouvelle entente et d'un compact qui jetterait les fondations pour une gestion écosystémique et inclusive de la ressource en eau. Les objectifs de cette annexe sont notamment l'élaboration d'accords obligatoires pour l'ensemble des États et provinces, l'élaboration d'un processus formel de participation publique et l'établissement de normes décisionnelles communes (CGGL, 2001). Ceux-ci seront au cœur des négociations qui s'amorceront ensuite entre les dix États et provinces concernés.

5.2.2 Les négociations entourant la création d'une double entente transfrontalière

Dès l'adoption de l'Annexe à la Charte des Grands Lacs en 2001, des rencontres sont organisées dans le but d'élaborer une entente binationale qui assurerait une gestion pérenne des ressources en eau du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent.

On met alors en place un comité de travail sur la gestion de l'eau, qui est responsable des négociations et de la rédaction de propositions d'entente. Des fonctionnaires et représentants de chaque juridiction sont alors représentés et participent activement à l'élaboration de cette entente (*Entrevue C-PEI*). Un comité aviseur est aussi mis sur pied et vise l'intégration des acteurs économiques, environnementaux, politiques (des représentants des gouvernements fédéraux et des municipalités) et des groupes autochtones dans le processus de négociation (Hall, 2006). Le comité aviseur a ainsi permis d'informer les décideurs sur certains enjeux et de prendre le pouls des parties prenantes sur chaque aspect négocié dans le cadre de l'Entente régionale (*Entrevue C-PEI*).

Pour contourner les défis constitutionnels rattachés à ce type d'entente (*Entrevue C-PE2 ; entrevue C-PP2*), on prévoit dès l'adoption de l'Annexe en 2001 que cet engagement pourra prendre la forme d'une double entente, regroupant les États américains entre eux de façon obligatoire, et d'une autre entente entre les États américains et les provinces canadiennes. L'annexe prévoit aussi que les négociations devraient s'étendre sur une période de trois ans, et aboutir à l'adoption d'un accord régional qui permettra d'assurer la protection, la conservation et l'amélioration de la ressource, grâce à la mise sur pied d'une structure permettant de maintenir l'autorité relative à la gestion de la ressource à l'intérieur du bassin versant des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent (CGGL, 2001).

Pendant trois ans, plusieurs rencontres de travail ont lieu afin de négocier les différentes dispositions de l'Entente régionale. Des experts et des représentants fédéraux des deux côtés de la frontière sont aussi mis à contribution dans le processus d'élaboration de cette entente régionale (*Entrevue C-PP2 ; entrevue C-API*) (Bielecki, 2006). En 2004, une première version préliminaire de l'Entente est diffusée pour commentaires par le CGGL. L'intérêt semble alors marqué, alors que plus de 10 000 commentaires publics sont soumis au Conseil et plus de 1000 personnes participent aux rencontres publiques prévues à cet effet (Bielecki, 2006; CGGL,

2004; Sheikh & Brougher, 2008 [2005]). Les différents acteurs énoncent alors leurs préoccupations, qui vont des coûts pour les entreprises et industries qui prélèvent de l'eau à des fins commerciales et industrielles, aux seuils autorisés de volumes d'eau prélevés avec ou sans examen régional, aux craintes associées au non-respect de ces engagements et à la perte d'autorité pour les acteurs canadiens dans la gestion de ce bassin versant (Bielecki, 2006, p. 184; CGGL, 2004). Le Québec demeure aussi quelque peu réticent envers certaines dispositions de cette première version préliminaire, tels que les volumes déclenchant un examen par le Conseil régional et la prise en compte des changements climatiques qui était absente du projet initial (*Entrevue C-AP2*).

Des changements sont ensuite apportés au projet d'entente et une deuxième version est déposée en juin 2005. Cette seconde version est aussi discutée publiquement, et aboutie aux textes finaux, soit l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, et le compact, qui s'intitule le *Great Lakes—St. Lawrence River Basin Water Resources Compact*, qui sont adoptés quelques mois plus tard, lors de la rencontre annuelle qui a lieu le 13 décembre 2005 à Milwaukee, au Wisconsin (CGGL, 2013a). S'entame ensuite le processus de mise en œuvre de cette double entente, qui sera aussi fort complexe, impliquant du côté américain l'adoption par les huit États fédérés et le Congrès américain du *compact* qui y est associé, et au Québec, une motion d'appui de l'Assemblée nationale en plus de modifications législatives et réglementaires.

5.2.2.1 Le choix d'une double entente

Tel que spécifié dans les sections précédentes, l'Entente régionale adoptée par les premiers ministres et gouverneurs de la région se décline en deux engagements distincts, soit un compact régional regroupant que les États américains entre eux et une entente de bonne foi incluant cette fois l'ensemble des États et provinces canadiennes du bassin versant. Plusieurs raisons expliquent le choix de cette double

entente. D'abord, le choix d'un compact a permis l'adoption d'un accord régional et contraignant par les huit États riverains du bassin des Grands Lacs. Celui-ci lie les États formellement entre eux et est aussi adopté par le Congrès des États-Unis, ce qui en fait une loi fédérale appliquée aux États concernés par celui-ci et qui leur octroient les pouvoirs de gestion de ce bassin versant (Parrish, 2006, p. 1304). De cette façon, le compact prévient le resquillage potentiel de certains acteurs relativement à la protection de cette ressource et il crée des obligations pour l'ensemble des partenaires américains, permettant de dépasser les faiblesses et les échecs associés aux ententes de bonne foi dans les dossiers de la protection et de la gestion de l'eau au niveau transfrontalier qui avaient été constatés par le passé. Hall (2006) explique à cet effet que

Because interstate compacts increase the power of the states at the expense of the federal government, they are subject to congressional approval. With federal approval, an interstate compact has the full force and supremacy of federal law. This allows the terms of a compact to be enforced in federal courts and prevents states from ignoring their compact duties (Hall, 2006, p. 411).

Bielecki estime à cet effet que le compact « is one of the few instruments that can adequately provide for regional stability and uniformity in decision making » (2006, p. 198).

De même, le choix d'adopter un compact découle de cette volonté d'assurer et d'accroître le rôle des États dans la gestion de cette ressource. En fait, selon Hall, le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs souhaitait éviter la possibilité pour le gouvernement fédéral d'utiliser la *commerce clause* qui aurait pu favoriser la dérivation de l'eau à l'extérieur du bassin ou à l'extérieur des États riverains, et le choix du compact permettait de contrer ce risque potentiel (Hall, 2006). Au surplus, le compact permettait de conserver l'autorité relative à la gestion des dérivations et prélèvements d'eau à au sein des États riverains du bassin versant (Bielecki, 2006) tout en promouvant l'idée d'un fédéralisme coopératif :

While cooperative horizontal federalism does not preempt or prevent congressional action, it makes it politically less likely. Congress would need to overturn the express and collective legislative will of an entire region, something that has never occurred in the history of interstate water management compacts (Hall, 2006, p. 451).

Ainsi, le choix d'un compact régional devenait stratégique pour les États américains et permettait de dépasser les limites constitutionnelles rattachées au fédéralisme américain. Cependant, le souhait d'adopter une approche par bassin versant a fait en sorte qu'une entente parallèle, de bonne foi, devait être adoptée avec les partenaires voisins du Québec et de l'Ontario. Négociée en parallèle au compact, l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent a ainsi été adoptée par l'ensemble des États et provinces canadiennes et se trouve à être une copie quasi exacte du compact, avec quelques exceptions près (*Entrevue C-PE1 ; entrevue C-AP2*).

5.2.3 Le contenu de l'Entente

L'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent a pour objectif de façon spécifique de protéger, restaurer et conserver les eaux du bassin grâce à l'établissement de normes communes et d'une gestion collaborative de la ressource en eau à l'intérieur du bassin versant (CGGL, 2005). Elle fixe plusieurs critères et objectifs spécifiques afin d'encadrer la gestion de la ressource, en plus de déterminer des seuils minimaux, des critères d'exception, et des normes qui devront être adoptés régionalement, ce qui rend cette entente régionale assez complexe et contraignante sur le plan interne pour les différentes parties.

De façon plus concrète, l'accord vise notamment l'interdiction de nouvelles dérivations⁶⁵ ou l'augmentation des dérivations existantes, sauf dans le cadre

⁶⁵ Dans le cadre de cette entente, une dérivation se définit comme « un transfert d'eau du bassin à un autre bassin hydrographique ou du bassin hydrographique d'un des Grands Lacs à celui d'un autre Grand Lac » (CGGL, 2005, p. 5).

d'exceptions prévues à cet effet et qui font alors l'objet d'un processus d'examen régional (CGGL, 2005). De même, l'Entente régionale fixe des normes relativement aux prélèvements⁶⁶ et à la consommation d'eau, qui doivent être adoptées par chacune des juridictions afin d'éviter les effets cumulatifs nuisibles. Elle vise aussi la mise en place, au sein de chaque État et province, d'un programme de conservation et d'utilisation de l'eau. Elle instaure également un processus de partage d'information et de reddition de compte afin de faire un suivi des mesures prises par chaque État ou province en vue de respecter ses engagements vis-à-vis l'Entente. Enfin, elle met sur pied le Conseil régional des ressources en eau du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent qui s'assure du suivi des actions entreprises par chaque État et province et qui fait les analyses de conformité des différentes exceptions prévues par l'Entente en question (CGGL, 2005).

En outre, les dispositions prévues à l'Entente régionale concernent des aspects variés de la gestion de l'eau, et prévoit l'instauration d'une réelle collaboration régionale quant à la gestion de cette ressource par chaque Partie à l'Entente.

5.3 Le Québec et le CGGL

Le Québec a toujours été considéré comme un acteur très actif dans les travaux du Conseil des gouverneurs des Grands Lacs dans le dossier de la gestion de l'eau de ce bassin versant. De par sa situation géographique, en aval du bassin versant, ce dernier est tributaire des actions entreprises en amont, et en subit les effets directs et cumulatifs. Le développement de relations transfrontalières avec les États voisins sur cette question, et l'adoption de cette entente particulière en 2005, ont permis au Québec de légitimer le rôle des États fédérés dans la gouvernance de l'eau au niveau frontalier et de consolider sa compétence internationale à cet effet. Dans les

⁶⁶ Dans le cadre de cette entente, la notion de prélèvement renvoie à toute « action de prendre de l'eau de surface ou de l'eau souterraine » (CGGL, 2005, p. 7).

prochaines sections, nous analysons de façon plus approfondie le rôle du Québec dans les négociations et l'adoption de cette entente transfrontalière.

5.3.1 Le contexte québécois dans la gestion de l'eau du fleuve Saint-Laurent

Dans les années 1990, l'intérêt pour la gestion de l'eau dans la région du fleuve Saint-Laurent a constitué un objet d'importance au Québec. Pendant cette décennie, plusieurs craintes concernant la gestion de cette ressource étaient véhiculées dans la province. Notamment, les inquiétudes relatives à l'exportation massive d'eau hors du territoire et de la commercialisation de celle-ci, à l'exploitation intensive des réserves souterraines, à la diminution potentielle du débit du fleuve Saint-Laurent et à la privatisation des services municipaux ont créé un terreau fertile pour la mise en place d'une réflexion relative à la gestion de l'eau dans la province (Maranda, 2010; Milot, 2008). Ce faisant, le gouvernement du Québec met sur pied une commission du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) sur la gestion de l'eau au Québec, la « Commission Beauchamp », qui dépose son rapport en mai 2000. Ce rapport propose dès lors plusieurs pistes de réflexions et de solutions permettant de pallier aux inquiétudes relatives à la gestion de l'eau sur le territoire, et dans le cas qui nous concerne, le rapport souligne l'importance d'accorder « une attention particulière au fleuve Saint-Laurent et de s'assurer d'être partie prenante aux décisions qui le concernent » (BAPE, 2000, p. 269), de mettre en place une loi-cadre sur l'eau et une gestion de l'eau basée sur une approche par bassin versant, de gérer les prélèvements de la ressource en eau (de surface et souterraine) et d'inclure dans les processus de gouvernance de la ressource une plus grande participation citoyenne (BAPE, 2000).

En réponse à ce rapport, le Québec présente en 2002 sa politique nationale de l'eau à l'intérieur de laquelle elle instaure la gestion intégrée de l'eau par bassin versant sur la majeure partie de son territoire, implante la gestion intégrée du Saint-Laurent et

renforce la participation publique dans le processus de gouvernance de l'eau (A. Brun & Lasserre, 2006; Comtois & Turgeon, 2008; Milot, 2008). Cette politique publique jette alors les bases d'une nouvelle gouvernance de l'eau au Québec.

En somme, l'adoption de l'Annexe à la Charte des Grands Lacs en 2001 et les négociations qui s'ensuivent sur la mise en place d'une entente régionale relative à la gestion des eaux du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent entre les États et provinces riverains s'inscrivent concrètement dans cette volonté de réformer la gouvernance de l'eau sur le territoire québécois et renforcent, indirectement, la volonté du Québec d'adopter une approche intégrée de la ressource en eau dans la région du fleuve Saint-Laurent et de mettre en place un cadre législatif et réglementaire adéquat face à cette ressource.

5.3.2 Le rôle du Québec dans la mise à l'ordre du jour et dans l'élaboration de l'Entente régionale

La mise à l'ordre du jour et la volonté d'élaborer une entente transfrontalière sur la gestion du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent résulte d'une volonté commune de l'ensemble des États américains et provinces canadiennes, qui est apparue au cours des années 1990 et début des années 2000, de gérer durablement les ressources en eaux. Si le Québec a joué un rôle proactif dans la mise à l'ordre du jour et dans l'élaboration de l'Entente sur les ressources en eaux durables, plusieurs personnes interrogées ont mentionné que cette proactivité a été également partagée par la plupart des États et provinces de la région (*Entrevue C-API ; entrevue C-AP2 ; entrevue C-PP2*).

Toutefois, alors que l'ensemble des participants y voyait un avantage substantiel à élaborer ce type d'entente, le fait que le Québec se trouve en aval du bassin versant a contribué de façon toute particulière à ce que ce dernier intervienne et s'implique activement dans les travaux (*Entrevue C-PEI*). En effet, ce dernier subissait les

conséquences et les effets cumulatifs associés à l'utilisation de cette ressource par l'ensemble des acteurs du bassin versant et bénéficierait du coup directement d'une meilleure gestion de la ressource en amont, ce qui a certainement joué en faveur d'une participation active de la province à la fois dans la mise à l'ordre du jour et dans l'élaboration de l'Entente régionale en tant que tel (*Entrevue C-PP1 ; entrevue C-PP2 ; entrevue C-API ; entrevue C-AP2 ; entrevue C-PEI*).

Enfin, la volonté partagée par l'ensemble des Parties de maintenir l'autorité relative à la gestion des dérivations et des prélèvements d'eau à l'intérieur des États fédérés du bassin versant, et ainsi confirmer leurs compétences à cet égard a aussi joué en faveur de l'établissement d'une telle entente, et de façon encore plus particulière pour le Québec. Certaines personnes interrogées ont d'ailleurs souligné le fait que la participation du Québec dans ces négociations était liée au fait que celui-ci souhaitait confirmer le rôle et la pertinence du Québec comme acteur international dans la régulation de cet enjeu transfrontalier, dans l'esprit de la doctrine Gérin-Lajoie (*Entrevue C-API ; entrevue C-PP2*).

5.3.3 Positions des parties prenantes québécoises

De façon beaucoup plus marquée que pour les autres études de cas présentées dans cette recherche doctorale, le rôle joué par les différentes parties prenantes a été très important et significatif lors des phases d'élaboration et de négociation de l'Entente régionale, à la fois au niveau régional et au niveau québécois.

D'abord, au niveau régional, dès l'adoption de l'Annexe à la Charte des Grands Lacs en 2001, le CGGL a souhaité impliquer activement les différentes parties prenantes dans les négociations, grâce à l'établissement d'un vaste programme de participation publique. L'Annexe stipule à cet effet que

[I]es gouverneurs et les premiers ministres s'engagent au maintien d'un processus assurant une constante mise à contribution du public dans la préparation et à l'application de l'accord obligatoire prévue dans la

présente annexe, notamment par la préparation périodique de rapports d'avancement destinés à la population (CGGL, 2001).

Plusieurs mécanismes ont donc été mis sur pied afin d'assurer une participation du public et des parties prenantes concernées par la négociation en cours. D'abord, et tel que stipulé dans la section 5.2.2, un comité aviseur, comprenant des parties prenantes des milieux économiques, politiques et environnementaux provenant de l'ensemble de la région, est mis sur pied par le CGGL (*Entrevue C-API*). Les personnes interrogées ont affirmé que la participation de ce comité dans l'évolution des travaux a été régulière et systématique, et que leur contribution a été très importante dans le processus (*Entrevue C-API ; entrevue C-AP2 ; entrevue C-PE1 ; entrevue C-PP2*).

Puis, un processus de consultation publique a été élaboré à la suite de la rédaction des deux projets d'entente préliminaires en 2004 et 2005. Tel que mentionné précédemment, un premier processus de consultation publique régional s'est déroulé du 19 juillet au 18 octobre 2004, qui a permis la production de plus de 10 000 commentaires de la part du public, et la tenue de plus d'une trentaine de rencontres publiques où un peu plus de 1000 personnes ont participé (Bielecki, 2006; Hall, 2006). Plusieurs inquiétudes ont ainsi pu être exposées par les parties prenantes des différents milieux économiques, environnementaux et autochtones. Les normes relatives à la comptabilisation des volumes d'eau prélevés, l'enjeu de l'eau embouteillée, la mise en place d'échéances claires pour l'établissement de mesures de conservation, et plusieurs autres enjeux ont été soulevés par des acteurs de part et d'autre de la frontière (CGGL, 2004). Des parties prenantes soulèvent aussi des inquiétudes relatives au pouvoir octroyé aux États fédérés face aux pouvoirs fédéraux, et certaines s'inquiètent de la modification du rapport de force qu'entraîne cette entente entre les deux pays, puisque les provinces ne sont pas soumises, officiellement, aux mêmes règles et processus de décision régionale que leurs partenaires américains (Hall, 2006). Une ONG canadienne, le Conseil des Canadiens affirme à cet effet que la « [p]rotection of the Great Lake is and should remain a bi-national responsibility regulated by the International Joint Commission (IJC), in

which Canada and the U.S. are equally represented » (cité dans Paquerot, 2007, p. 74). Cependant, cette crainte ne semble pas avoir été partagée par les acteurs gouvernementaux québécois. En effet, l'un des acteurs politiques interrogés sur cette question nous a affirmé que

Lorsque vous parlez du risque que les États américains changent le compact, il faut dire que ça ne nous a jamais beaucoup inquiétés. Il ne nous est pas arrivé souvent d'avoir un scénario où les gens agissaient unilatéralement. En fait, les relations étaient et sont encore aujourd'hui assez bonnes (*Entrevue C-P1*).

Le projet d'entente est alors revu et amélioré, et une deuxième version est présentée en juin 2005 et les parties prenantes sont à nouveau consultées (*Entrevue C-AP1 ; entrevue C-PP2*). Le projet d'entente est enfin soumis en décembre 2005, où il est adopté par les dix gouverneurs et premiers ministres de la région.

En parallèle à ce processus régional de participation publique, le gouvernement du Québec a aussi fait des consultations ciblées auprès de plusieurs organisations en 2004 et 2005, afin d'avoir l'avis des acteurs québécois face aux deux projets d'entente. Ces rencontres ont permis de faire ressortir des inquiétudes communes entre le gouvernement du Québec et certaines parties prenantes relativement à la première version d'entente diffusée en 2004 (*Entrevue C-AP2 ; entrevue C-PP2*). Ces inquiétudes concernaient notamment les volumes d'eau prélevés déclenchant un examen régional et la prise en compte des changements climatiques qui était absente du projet initial (*Entrevue C-AP2*) (Dubé, 2004; Stratégies Saint-Laurent, 2004).

Dans l'ensemble, il y a eu une participation active de la part de plusieurs parties prenantes québécoises dans le processus de négociation et d'élaboration de l'Entente. Cependant, certaines personnes interrogées ont souligné le fait que, bien que la participation des parties prenantes, sur le plan qualitatif, ait été significative, le nombre de parties prenantes impliquées et intéressées n'était pas si important que cela, justifiant par contre cet état de fait par la complexité même de l'enjeu et les

faibles ressources des parties prenantes en question (*Entrevue C-PI ; entrevue C-API*).

5.4 Analyse de la mise en œuvre de l'Entente régionale

Cette section présente l'analyse de la mise en œuvre de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent du côté québécois, qui correspond à notre troisième et dernière étude de cas. À l'instar des autres cas analysés précédemment, nous allons débiter l'analyse de la mise en œuvre par une présentation du contexte et de l'environnement externe à l'Entente régionale en elle-même (soit politique, économique et social). La deuxième partie est consacrée à l'analyse du processus de planification et d'opérationnalisation de la mise en œuvre. Nous présentons, dans un troisième temps, le leadership exercé par les sphères politiques et de l'administration publique dans la mise en œuvre et terminons par une description de l'implication des parties prenantes dans l'ensemble des étapes de la mise en œuvre de cette entente sur le territoire québécois.

5.4.1 Contexte et environnement externe –politique, économique et social

5.4.1.1 Contexte politique

L'adoption de l'Entente sur les ressources en eaux durables et ensuite sa mise en œuvre se sont inscrites dans un contexte particulier relativement à la volonté d'explorer de nouvelles avenues de gouvernance et de gestion de l'eau qui se sont développées pendant cette période en Amérique du Nord et un peu partout dans le monde (Milot, 2008).

De façon quelque peu différente des autres études de cas présentées dans cette thèse, la volonté de mettre en place une gestion intégrée et écosystémique de la ressource ne s'est pas inscrite en opposition face aux autorités fédérales. Au contraire, il y avait

une reconnaissance mutuelle des autorités fédérales et des États fédérés de considérer et d'encourager le développement d'une approche écosystémique dans la gestion de ce bassin et d'établir une entente entre les États fédérés sur cette question relevant de leurs compétences constitutionnelles (Canada, 2004; Choinière-Lapointe, 2008; Valiante, 2005). Plusieurs personnes interrogées ont affirmé par ailleurs que tant du côté américain que canadien, il y avait eu un soutien et un support attribué par les autorités fédérales aux États fédérés dans cette négociation, ce qui a pu faciliter par la suite sa mise en œuvre (*Entrevue C-P1 ; entrevue C-API ; entrevue C-AP2 ; entrevue C-PP2*) (Bielecki, 2006). Et même, une personne interrogée a souligné le fait que le gouvernement canadien semblait encourager fortement l'adoption d'une telle entente par les États fédérés, puisqu'il n'aurait pu, de son côté, aboutir à une telle entente avec son vis-à-vis américain (*Entrevue C-API*).

Il est aussi intéressant de constater que cet enjeu n'a pas fait l'objet de pressions électorales qui aurait pu ralentir ou nuire au processus de négociation et de mise en œuvre de l'Entente, tant du côté des États fédéraux que du côté des États fédérés. Le changement de gouvernement à Ottawa en 2006 et les changements de législature au Congrès américain en 2006 et les campagnes législatives et présidentielle de 2008 n'ont pas ralenti le processus de mise en œuvre, alors que du côté américain, ceci aurait pu avoir un impact sur l'entente en question. En effet, comme l'entente, du côté américain, requiert l'approbation du Congrès, une certaine forme de blocage aurait pu ralentir ou nuire à l'adoption de la loi fédérale (le compact). Or, le Sénat et la Chambre des représentants ont tout deux adopté le compact en 2008, qui a été ensuite signé par le président Bush en octobre 2008.

Il en est de même du côté des États fédérés, où les changements de gouvernements ne semblent pas, dans une large mesure, avoir ralenti le processus de négociation et de mise en œuvre de l'Entente régionale. Tant au Québec que pour les autres partenaires, on observe une grande continuité dans le processus de mise en œuvre. Ceci s'explique notamment par le fait qu'il s'agirait d'un enjeu davantage influencé par le

contexte géographique d'un État ou d'une province que par des orientations politiques. Une personne interrogée a affirmé à cet effet que : « The position of states and provinces tend more to change according to their geographical position than on political position. For example, Québec is a downstream province, so it will always look at the issue as a downstream perspective » (*Entrevue C-PE1*).

Toutefois, dans le cas de l'Ontario, le contexte politique semble avoir ralenti le processus de mise en œuvre de l'Entente régionale. La province est la seule partie qui n'a toujours pas adopté l'ensemble des dispositions permettant l'entrée en vigueur de l'Entente sur son territoire, et plusieurs personnes interrogées ont expliqué ce retard par le contexte de gouvernement minoritaire prévalant dans cette province (*Entrevue C-API ; entrevue C-AP2*).

Enfin, au Québec, les négociations, l'adoption et la mise en œuvre de l'Entente régionale se sont déroulées au moment où l'État québécois avait amorcé, de son côté, une réflexion relative à la gouvernance de l'eau sur son territoire. Celle-ci a abouti à une refonte des politiques de l'eau et à l'adoption, en 2002, de sa politique nationale de l'eau à l'intérieur de laquelle elle introduisait plusieurs dimensions associées à la gestion intégrée de l'eau, dont notamment la mise sur pied d'une gouvernance de l'eau basée sur les bassins versants et sur l'intégration des citoyens et autres parties à la gestion et la gouvernance de cette ressource (Québec, 2002). S'inscrivant dans le même esprit que l'Entente négociée entre les premiers ministres et gouverneurs sur la gestion du bassin versant des Grands Lacs et du Saint-Laurent, il était donc naturel pour le Québec d'appuyer cette démarche qui concrétisait les engagements du Québec face à la gouvernance de l'eau désormais préconisée (pour plus de détail, voir section 5.3.1).

5.4.1.2 Contexte économique

À l'instar des autres études de cas présentées dans cette recherche doctorale, la mise en œuvre de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent s'est déroulée dans un contexte économique très difficile au Canada et aux États-Unis. Pourtant, les nombreuses conséquences de la crise financière de 2008 et la difficile reprise économique qui s'en est suivi ne semblent pas avoir eu d'incidence significative sur la mise en œuvre en tant que telle. Quelques personnes interrogées ont expliqué cet élément par le fait que cette entente n'a pas d'impact économique significatif pour les États et provinces au niveau de la mise en œuvre, et que ses objectifs ne touchent pas directement le commerce, et donc, n'auraient pas créé, chez les gouvernements et les législateurs concernés, de craintes relatives aux conséquences économiques qu'entraîneraient la mise en œuvre de celle-ci (*Entrevue C-API ; entrevue C-AP2 ; entrevue C-PEI*).

Une autre dimension économique qui a pu, quant à elle, contribuer à faciliter le processus de négociation et de mise en œuvre de l'Entente régionale concerne la volonté des États et provinces de mettre en place une structure permettant de consolider la gestion de la ressource en eau et de faire contrepoids à certains accords économiques qui auraient pu favoriser l'exportation et la dérivation des ressources en eau. Paquerot estime à cet effet que

l'enjeu d'éventuelles dérivations à des fins commerciales semble colorer les préoccupations depuis l'entrée en vigueur de l'ALE (1989) puis de l'ALENA (1994), à telle enseigne que l'on peut se demander si la préservation de l'intégrité de l'écosystème constitue véritablement l'intérêt commun en cause ici (Paquerot, 2007, p. 70).

Ainsi, l'annexe de 2001 et les Ententes de 2005 qui en ont découlé ont permis de développer une approche permettant de se prémunir contre des poursuites potentielles en vertu de l'ALENA, basant les interdictions non pas sur les frontières politiques, mais sur les frontières du bassin versant lui-même, comme l'explique Valiante :

the focus is no longer on exports or diversions out of the system but on *all* withdrawals from *all* sources of water in the Basin, not just from the Great Lakes themselves. This means that every withdrawal from surface of groundwater, regardless of size, purpose, or destination is (at least potentially) subject to the common standard. This ensures that there is no discrimination between users within the Basin and those outside (Valiante, 2005, p. 535).

5.4.1.3 Contexte social

En ce qui concerne le contexte social prévalant au Québec, l'adoption de l'Entente régionale en décembre 2005 a été accueillie très favorablement par les différents acteurs et la population en général, comme le révèlent certaines parties prenantes interrogées (pour plus de détails, voir section 5.3.3) et l'intérêt médiatique soulevé à ce moment⁶⁷. Cependant, le suivi et la mise en œuvre n'ont toutefois pas intéressé ces acteurs de la même manière. Certaines personnes interrogées ont affirmé que la complexité de l'Entente aurait contribué à un désintérêt de la part de la population et des groupes intéressés, puisque peu d'acteurs connaissaient et comprenaient véritablement les rouages de l'Entente (*Entrevue C-API ; entrevue C-PP2*). Cependant, il ne semble pas y avoir eu d'opposition sociale dans la mise en œuvre de cette entente, mis à part certains acteurs économiques qui auraient, à certains moments, exprimé quelques réserves, notamment sur l'alourdissement réglementaire qu'une telle entente pourrait entraîner (*Entrevue C-AP2*). Par contre, d'autres acteurs économiques ont quant à eux exprimé leur satisfaction relativement au fait que l'Entente régionale propose une harmonisation de l'ensemble des normes relatives à la gestion des dérivations et des prélèvements entre tous les États et provinces de la région, permettant une uniformité dans la gestion (*Entrevue C-API ; entrevue C-PP2*) et du coup, « met le terrain de jeu plus égal entre les partenaires de la région » (*Entrevue C-AP2*).

⁶⁷ Plus d'une vingtaine d'articles ont été écrits ou repris dans différents médias régionaux et nationaux dans les jours qui ont suivi l'adoption de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent (Revue de presse effectuée via la banque de données Eurêka pour la période du 1^{er} décembre 2005 au 1^{er} janvier 2006).

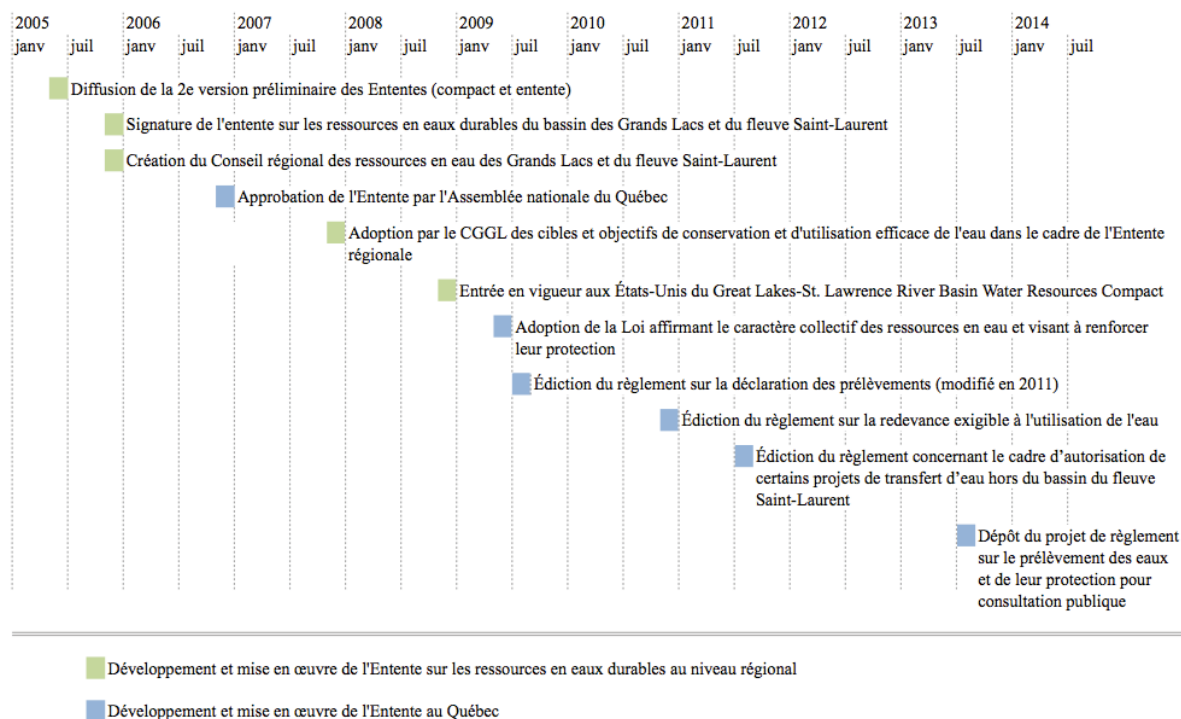
5.4.2 Planification et opérationnalisation de la mise en œuvre

La planification et l'opérationnalisation de la mise en œuvre de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent se sont inscrites dans un contexte où l'État québécois était en pleine restructuration de ses politiques relatives à la gouvernance de l'eau sur l'ensemble du territoire. Si la Politique nationale de l'eau, adoptée en 2002, reprenait plusieurs des objectifs de l'Entente, l'adoption de l'Entente au Québec en 2005 a nécessité l'élaboration de cadres plus formels afin de répondre à cet engagement international, ce qui s'est mis en place dans les années qui ont suivi. Les sous-sections qui suivent exposent ce processus de planification et d'opérationnalisation de la mise en œuvre qui s'est opéré au sein de l'État québécois de 2005 à aujourd'hui.

5.4.2.1 Mise en œuvre législative / décret

La mise en œuvre de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent a nécessité l'adoption d'une loi et de plusieurs décrets, motions et règlements dans la province québécoise entre 2005 et aujourd'hui. Le tableau qui suit présente une synthèse de cette mise en œuvre sur le plan législatif et réglementaire dans la province, mais aussi au niveau régional, au sein du CGGL.

Figure 5-2 Évolution de la mise en œuvre législative et réglementaire de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent par l'État québécois



Premièrement, une première étape a dû être franchie en novembre 2006 par l'approbation, par l'Assemblée nationale du Québec de l'Entente en elle-même, en vertu de l'article 22.3 de la Loi sur le ministère des Relations internationales (Québec, 2006c). Par la suite, le gouvernement du Québec élabore un projet de loi qui est déposé et débattu par l'Assemblée nationale en 2009, et qui aboutit à l'adoption à l'unanimité de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection (ci-après Loi sur l'eau) en juin 2009. L'adoption de cette loi permet alors de mettre en œuvre plusieurs dispositions liées à l'Entente régionale, telles que l'instauration d'une approche basée sur la gestion intégrée de la ressource en eau, l'interdiction de transférer hors du bassin du fleuve Saint-Laurent de l'eau qui y est prélevée, sauf en vertu d'exceptions énoncées dans la loi, et l'établissement d'un nouveau régime d'autorisation pour les prélèvements d'eau (Québec, 2009b). Par

ailleurs, la volonté de souscrire aux dispositions de l'Entente régionale par le Québec est clairement mentionnée dans la loi en question, tel qu'exposé dans son préambule :

La loi pourvoit également à la mise en œuvre, au Québec, de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. Elle interdit de transférer hors du bassin du fleuve Saint-Laurent de l'eau qui y est prélevée, sauf exceptions. Par ailleurs, les prélèvements nouveaux ou l'augmentation des prélèvements existants dans ce bassin seront aussi soumis, dans les conditions définies par la loi, à de nouvelles règles destinées à renforcer la protection et la gestion des ressources en eau (Québec, 2009b).

Plusieurs règlements sont ensuite adoptés par le gouvernement du Québec en vertu de pouvoirs habilitants conférés par la Loi sur l'eau de 2009. Un premier règlement est adopté dans les mois qui suivent par le gouvernement du Québec, soit le *Règlement relatif à la déclaration des prélèvements d'eau*, qui établit les exigences relatives au suivi et à la déclaration des quantités d'eau prélevées au Québec (à noter que ce règlement est modifié ensuite en 2011). Un autre règlement touchant cette fois la redevance exigible à l'utilisation de l'eau est aussi adopté en décembre 2010. Enfin, en juillet 2011, un autre règlement est adopté et concernant le cadre d'autorisation de certains projets de transfert d'eau hors du bassin du fleuve Saint-Laurent. Ces trois règlements s'inscrivent directement dans la lignée de l'Entente régionale et souscrivent aux buts et objectifs de celle-ci.

Ainsi, à l'heure actuelle, la très vaste majorité des dispositions présentées dans l'Entente régionale ont été intégrées dans le cadre législatif et réglementaire québécois. Il ne reste qu'un projet de règlement à être adopté par le gouvernement du Québec pour que celui-ci réponde à l'ensemble de ses engagements, qui a par ailleurs été déposé au printemps 2013 et qui a fait l'objet d'une consultation publique prévue à cet effet. Il s'agit du *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection* (Entrevue C-API) (Québec, 2013c).

5.4.2.2 Plan de mise en œuvre

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Entente régionale au Québec, le gouvernement a suivi un plan de mise en œuvre qui était guidé, d'une part, par les dates butoirs fixées par l'Entente régionale en elle-même, par les impératifs législatifs et réglementaires de l'État québécois, ainsi que par le processus général que requièrent certains aspects de la mise en œuvre d'une telle politique publique dans la province (*Entrevue C-AP2*). Il est à noter aussi que certains aspects de l'Entente régionale ont fait l'objet d'un plan concret de mise en œuvre et de suivi, comme par exemple le *Programme de conservation et d'utilisation efficace de l'eau du Québec* à l'intérieur duquel le MDDEFP celui-ci présente les objectifs, les cibles et les personnes ressources (Québec, 2013b).

Le gouvernement a aussi mis sur pied un comité interministériel de mise en œuvre de l'Entente régionale afin de coordonner les différents aspects associés à la mise en œuvre de l'Entente, de la Loi sur l'eau et des règlements qui en découlent. Parmi les ministères participant à ce comité se trouvent notamment le Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), du Ministère des Ressources naturelles (MRN), du Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), du Ministère du Conseil exécutif (MCE), du Ministère des Finances et de l'Économie (MFE), du Ministère des Transports du Québec (MTQ) et du Ministère des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur (MRIFCE).

5.4.2.3 Mobilisation des ressources

Tel que mentionné précédemment, les travaux qui ont mené à l'adoption de l'Entente régionale au Québec et la mise en œuvre qui s'en est suivi ont nécessité la mise en place d'un important cadre législatif et réglementaire, ainsi que des programmes et politiques variés sur l'ensemble du territoire québécois. Il faut cependant noter qu'un

certain travail avait été amorcé dans les années qui ont précédé l'adoption de l'Entente régionale, lorsque le Québec a adopté la Politique nationale de l'eau en 2002, qui a aussi jeté les bases de la gouvernance de l'eau au Québec.

Ainsi, plusieurs ressources humaines ont dû être déployées pour mettre en œuvre les différentes dispositions de l'Entente, l'intégrer en droit interne et au sein des politiques et structures administratives québécoises (*Entrevue C-API ; entrevue C-AP2*). Bien qu'il soit impossible de quantifier avec exactitude le nombre de ressources humaines mises à contribution pour mettre en œuvre de façon explicite les différents éléments de l'Entente régionale, il a été mentionné que plusieurs ressources au sein de la direction des politiques de l'eau au MDDEFP ont œuvré à la mise en œuvre de l'Entente (*Entrevue C-API*), à travers les différentes politiques développées au sein du ministère en question, mais qui s'appliquaient non pas uniquement au bassin versant concerné par l'entente, mais à l'ensemble du territoire québécois (*Entrevue C-API*). Il y a aussi un fonctionnaire du MDDEFP nommé à titre de représentant du premier ministre au sein du Conseil régional (CGGL, 2013a). À cela s'ajoute les différents intervenants interpellés au sein des différents ministères à travers notamment le comité interministériel mis sur pied après l'adoption de l'Entente, et aussi directement dans la mise en œuvre de l'Entente, tel que le Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), le Ministère des Ressources naturelles (MRN) et le Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ).

Sur le plan financier, il est ici aussi impossible d'obtenir précisément les montants investis par le gouvernement du Québec pour mettre en œuvre les dispositions de l'Entente, d'autant plus que plusieurs aspects ont été intégrés dans des politiques connexes et liées à l'Entente en question. Toutefois, nous savons que la contribution financière fournie pour le fonctionnement du Conseil régional et son secrétariat est répartie également entre par chaque État et province, ce qui correspond à un montant de 14 996,63\$ pour l'exercice financier 2014 pour le Québec

(Conseil régional des ressources en eau des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, 2012).

5.4.2.4 Processus de reddition de compte ou de suivi

Le processus de reddition de compte de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent s'articule à deux niveaux, soit au niveau régional, mais également au sein même de l'État québécois. D'abord, en vertu de certaines dispositions de l'Entente régionale en elle-même, chaque État et province doit fournir un rapport de suivi de la mise en œuvre, qui est déposé au Conseil régional. Celui-ci est alors présenté publiquement lors des rencontres bisannuelles organisées par le Conseil régional, où chaque juridiction présente l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'entente sur leur territoire. Ceci répond aux mandats mêmes du Conseil régional des ressources en eau des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent précisés dans l'Entente régionale de 2005, qui stipule que celui-ci a pour mandat de

Surveiller et faire rapport sur la mise en œuvre de l'Entente par les Parties, ce qui comprend : la collecte de données, la mise en œuvre par chacune des Parties des programmes de gestion et de réglementation des prélèvements, consommations et dérivations, la promotion de la conservation de l'eau, et, l'évaluation des impacts cumulatifs (CGGL, 2005, p. 21).

De même, au niveau québécois, le processus de suivi et de reddition de compte se fait via les lois, règlements et politiques qui ont été adoptés et qui intègrent les dispositions de l'Entente en elle-même. Si, dans certains cas, le gouvernement du Québec fournit des rapports permettant de mesurer les avancées dans la mise en œuvre d'un programme ou d'une politique sur le territoire, certaines personnes interrogées ont estimé qu'à l'heure actuelle, il demeure difficile d'évaluer l'effectivité de ces lois, règlements et politiques par rapport aux objectifs liés à l'entente en elle-

même, due notamment à l'absence d'indicateurs de performance⁶⁸ ou encore à la complexité même de l'enjeu. En effet, il n'y a toutefois pas de processus formel mis en place pour évaluer l'atteinte ou non des objectifs fixés par certaines politiques, l'efficacité et l'efficience des mesures prises dans le cadre de cette entente, comme par exemple l'effectivité du programme de conservation et d'utilisation efficace de l'eau du Québec mis en place dans les dernières années (*Entrevue C-PP3*). Malgré tout, plusieurs personnes interrogées ont affirmé que le processus de mise en œuvre avance très bien dans la province, et que celle-ci aura achevée sous peu la mise en œuvre de l'Entente régionale (*Entrevue C-API ; entrevue C-AP2 ; entrevue C-PEI*).

5.4.3 Leadership dans la mise en œuvre

Le Québec a joué un rôle très actif à la fois lors de la période de négociation et lors de la mise en œuvre de l'Entente en elle-même. Alors qu'au niveau régional, la participation du Québec a été significative aux yeux de certaines personnes interrogées, c'est surtout dans la mise en œuvre de l'Entente régionale que l'on a pu observer le leadership de l'administration publique et des acteurs politiques québécois. Quelques personnes interrogées ont souligné le rôle joué par la ministre de l'Environnement de l'époque, Line Beauchamp, dans l'adoption de la Loi sur l'eau qui est venue confirmer les engagements du Québec à l'égard de l'Entente régionale (*Entrevue C-PP2 ; entrevue C-PP3*). Aussi, le rôle joué par l'administration publique

⁶⁸ Une personne interrogée a souligné que par exemple, il est difficile de voir si l'argent investie pour diminuer la consommation d'eau sur le territoire a permis réellement de réduire la consommation, et surtout, dans quelle mesure. De même, cette personne ajoute qu'il est difficile de savoir si l'atteinte de ces cibles découle véritablement de la mise en place d'une politique ou d'un programme, ou d'une conjoncture particulière (*Entrevue C-PP3*). Il est aussi important de noter que cette critique touche plusieurs enjeux environnementaux au Québec. D'ailleurs, celle-ci avait été aussi adressée par le vérificateur général en 2012 à l'égard du plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques dans son rapport annuel, à l'intérieur duquel celui-ci affirmait que : « J'ai constaté une insuffisance d'information sur l'efficience et l'efficacité de chacune des mesures choisies pour lutter contre les changements climatiques. Cette absence d'information peut rendre les décisions des ministères et organismes visés par l'effort de réduction des émissions de GES plus difficiles à prendre » (VGQ, 2012, p. 9).

québécoise, et le rôle clef de certains fonctionnaires en particulier, ont été mentionnés comme des manifestations du leadership québécois dans la mise en œuvre de l'Entente. Une partie prenante interrogée a souligné la très grande expertise et le travail considérable mené par certains fonctionnaires du MDDEFP depuis plusieurs années pour mettre en œuvre l'Entente et les politiques québécoises qui en ont découlé (*Entrevue C-PP2*), ainsi que la volonté de ces derniers d'impliquer les acteurs concernés dans le processus de mise en œuvre (*Entrevue C-PP1*).

Sur le plan régional toutefois, il ne semble pas y avoir de province ou d'État américain qui aurait exercé un leadership particulier dans la mise en œuvre de l'entente, mais que ce leadership a été plutôt général et global, étant plutôt le résultat d'une riche collaboration entre l'ensemble des parties qui avaient toutes les mêmes avantages à mettre en œuvre une telle entente dans le bassin versant (*Entrevue C-PE1 ; entrevue C-PP2*).

5.4.4 Implication des parties prenantes dans le processus

Dans le processus de mise en œuvre de l'Entente régionale, plusieurs intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux se sont impliqués et ont collaboré à sa mise en œuvre, qui était chapeautée par le MDDEFP. Tel que mentionné précédemment, la nature même de l'Entente a fait en sorte que plusieurs ministères ont dû participer à sa mise en œuvre, et que pour ce faire, un comité interministériel a été mis en place permettant de regrouper l'ensemble des ministères concernés par l'Entente. Contrairement au cas du plan d'action régional sur les changements climatiques de la CGNA-PMEC, la participation des différents ministères et organismes est demeurée très active dans le comité interministériel, puisque ces derniers se trouvaient responsables de certains aspects de la mise en œuvre de l'Entente en tant que tel, et que la Loi sur l'Eau, adoptée en 2009 et intégrant diverses dispositions de l'Entente régionale, venait toucher directement certains de ces

ministères (Québec, 2009b), par les projets de règlements qui seraient ensuite adoptés.

Quant aux acteurs économiques et environnementaux, leur participation dans la mise en œuvre de l'Entente a été moins significative que lors des phases d'élaboration de l'Entente du côté québécois (*Entrevue C-PP3*). Comme il s'agissait, pour l'essentiel, de mettre en œuvre les dispositions adoptées au niveau régional grâce à une loi spécifique à cet effet et des règlements en découlant, et que ceci relevait davantage du gouvernement et de l'administration publique, la participation des parties prenantes avait un impact moins important que pour la phase d'élaboration de l'entente en tant que tel. Quelques personnes interrogées ont affirmé à cet effet le faible intérêt de la population et des groupes environnementaux relativement au suivi de la mise en œuvre de cette entente (*Entrevue C-PI ; entrevue C-API ; entrevue C-PP3*), l'une soulignant de façon toute particulière le côté « aride et complexe » de l'entente pour expliquer ce manque d'intérêt chez les parties prenantes (*Entrevue C-API*).

Pourtant, il est important de rappeler que cette faible participation ne découle pas de l'absence de mécanismes de participation publique au sein du Conseil régional, puisque ce dernier a institutionnalisé la participation citoyenne dans son fonctionnement et dans l'organisation des rencontres bisannuelles. En effet, le public a accès aux différents rapports fournis par les États et provinces relativement au suivi de la mise en œuvre de l'Entente, ceux-ci peuvent participer aux rencontres bisannuelles, et ils sont même tenus d'être consultés lors d'un examen régional découlant d'une demande de prélèvement ou de dérivation par un demandeur ou un État en particulier (CGGL, 2005). Il y a donc, dans le cas particulier de cette Entente régionale (et contrairement aux autres engagements internationaux présentés dans cette recherche doctorale), un processus clair et précis de participation publique, mais qui, du côté québécois du moins, n'a pas été clairement utilisé ou investi par ces derniers (*Entrevue C-API ; entrevue C-PP3*).

5.5 Avancées dans la mise en œuvre de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent au Québec

L'Entente régionale se découpe en trois grands objectifs en terme de gestion des eaux durables pour le bassin versant des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, tel que présenté à la section 5.2.3 de ce chapitre. Concrètement, elle vise (1) à interdire toute nouvelle dérivation, (2) fixe des normes de prélèvements et de consommation de l'eau et (3) met en place de programmes de conservation et d'utilisation de l'eau (CGGL, 2005). Pour répondre à ses objectifs, elle instaure une structure permettant de gérer les exceptions potentielles prévues dans l'Entente relativement la gestion de l'eau du bassin versant et de faire le suivi de la mise en œuvre, ce qui est réalisé via la mise en place du Conseil régional (CGGL, 2005). On comprend ainsi que les objectifs poursuivis par l'Entente régionale se mesurent surtout par l'établissement de structures législatives et règlementaires au sein de chacun des gouvernements concernés, contrairement aux autres études de cas présentées dans cette recherche doctorale.

Du côté québécois, il semble que la plupart du cadre législatif et règlementaire nécessaire au respect des engagements du Québec en vertu de l'Entente régionale ait été adopté et mis en œuvre, à l'exception du projet de règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection (*Entrevue C-API*), qui est actuellement à l'étude (pour plus de détails, voir la section 5.4.2.1). Pour le reste, il semble que le Québec respecte son engagement international à l'égard du dossier de la gestion des ressources en eau de ce bassin versant. Reste à voir maintenant dans quelle mesure la création de cette double entente et des particularités qui en découlent sauront passer le test de la coopération régionale et si elle saura répondre adéquatement aux risques et inquiétudes soulevées par certains spécialistes et parties prenantes à l'égard de la gestion des dérivations et des prélèvements à l'intérieur du bassin versant.

5.6 Conclusion

La mise en œuvre de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent s'est inscrite dans un contexte où la gouvernance de l'eau au Québec était en pleine restructuration. Alors que la plupart des personnes interrogées ont souligné l'important travail réalisé au Québec pour répondre à cet engagement international, il faut souligner que cette entente était en parfaite adéquation avec cette nouvelle gouvernance de l'eau mise de l'avant à la suite de la publication du rapport Beauchamp en 2000 et de la politique nationale de l'eau en 2002, ce qui en facilitait la mise en œuvre et son acceptabilité par l'ensemble de la population et des acteurs économiques et environnementaux québécois. Bien plus, il semble que l'adoption d'un tel engagement international ait permis au Québec d'accélérer et d'améliorer les lois et politiques de l'eau existantes à ce moment sur son territoire. En effet, une partie prenante interrogée a souligné le fait que cet engagement international contracté par le Québec a très certainement permis une meilleure prise en compte de l'enjeu de la gouvernance de l'eau au Québec, et que cela a facilité le processus de mise en place d'un cadre législatif et réglementaire adéquat sur la question de la protection de la ressource en eau au Québec (*Entrevue C-PP3*). Enfin, de façon régionale, l'adoption d'une telle entente par les États en amont du bassin versant permettait au Québec d'améliorer potentiellement la gestion de la ressource sur son territoire, étant situé en aval du bassin versant, et avait du coup tout intérêt à ce que les autres États et province adoptent des politiques plus ambitieuses et rigoureuses à l'égard de la gestion de la ressource en eau.

Il est important aussi de souligner que dans le cas de cette Entente, il y a eu une importante participation publique dans le processus, et qu'il ne semble pas y avoir eu d'opposition ferme de la part de certains groupes ou parties prenantes (politiques, économiques ou environnementaux), ce qui a aussi très certainement contribué à faciliter la mise en œuvre des différentes dispositions de l'entente.

Il n'est donc pas étonnant de constater l'intérêt du Québec à respecter cet engagement international. Celui-ci lui permettait, d'abord, d'améliorer son bilan environnemental sur la question de l'eau. De même, cela lui permettait d'assurer une image positive et d'accroître la réputation de la province dans l'exercice de ses relations internationales. Parrish affirme d'ailleurs que « the Compact and Agreement reflect the changing nature of international relations where states, provinces, and other non-governmental actors play an increasingly important role » (Parrish, 2006, p. 1314), et que de ce fait, la participation active de la province dans la mise en œuvre a permis en quelque sorte de confirmer le rôle et l'influence de cette entente régionale tout en légitimant le rôle et la pertinence des États fédérés dans la gouvernance environnementale nord-américaine (Guzman, 2005; Von Stein, 2010).

CHAPITRE 6 ANALYSE ET DISCUSSION

Dans ce chapitre, nous présentons et discutons des résultats obtenus pour chaque étude de cas analysée aux chapitres trois, quatre et cinq. L'objectif est de faire ressortir les éléments les plus significatifs et pertinents dans le cadre de cette recherche doctorale et de proposer quelques avenues de réflexion et de discussion face à notre cadre d'analyse présenté au premier chapitre. Nous pourrions ainsi répondre à notre question générale et nos deux questions spécifiques de recherche. De ce fait, en première partie, nous allons effectuer une analyse comparée des résultats et faire ressortir certains constats relativement à la question de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec. En deuxième partie, nous amorçons une réflexion relative à notre cadre d'analyse et à notre démarche de recherche en revenant sur la littérature sur la paradiplomatie, la mise en œuvre des politiques publiques et le respect des engagements internationaux. En troisième et dernier lieu, nous traitons des limites de cette recherche doctorale

6.1 La mise en œuvre des engagements internationaux du Québec dans le domaine environnemental : analyse comparée des résultats

Les trois études de cas retenues dans le cadre de cette recherche doctorale ont permis de constater plusieurs éléments fort pertinents relativement au processus de mise en œuvre des engagements internationaux du Québec dans le domaine de l'environnement. Nous présentons ici les principaux constats qui ressortent de cette analyse comparée, en revenant sur les principales dimensions qui ont été relevées dans notre grille d'analyse exposée au premier chapitre. Nous pourrions ainsi répondre à notre question générale et à nos deux questions spécifiques qui étaient présentes en filigrane tout au long de cette recherche, soit :

Question générale de recherche :

Dans quelle mesure le Québec respecte-t-il et met-il en œuvre ses engagements internationaux dans le domaine environnemental?

Questions spécifiques :

- Quels sont les déterminants d'une mise en œuvre effective des engagements internationaux du Québec dans le domaine environnemental?
- Quels sont les défis et contraintes observés dans le processus de mise en œuvre des engagements internationaux du Québec avec ses partenaires américains?

6.1.1 Le contexte d'adoption et de mise en œuvre, le contenu de l'engagement et la contrainte de l'engagement international

Adoptés à quelques années d'intervalle, les trois engagements internationaux sélectionnés ont révélé certaines particularités intéressantes relativement au contexte d'adoption de ces engagements, au contenu de ceux-ci, de même qu'en terme de contraintes associées à la mise en œuvre et au respect de ces engagements internationaux. Voici les constats qui sont ressortis de cette analyse comparée.

6.1.1.1 Les relations Québec-Ottawa et la question de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec

Le déploiement de relations transfrontalières et régionales entre les États fédérés canadiens et américains, et surtout l'adoption d'engagements internationaux de la part du Québec et de différents partenaires de ces deux pays a mis en lumière certaines tensions entre les autorités fédérales et les États fédérés d'une part, mais a aussi permis de relever une certaine forme de reconnaissance des compétences et capacités de chaque palier de gouvernement dans la régulation de problématiques d'action collective dans un contexte international et d'un fédéralisme coopératif (Hall, 2006).

Pour ce qui est des études de cas portant sur les engagements internationaux relatifs à la lutte contre les changements climatiques (WCI et CGNA-PMEC), l'adoption de ces engagements s'est effectuée dans un contexte d'opposition face aux autorités fédérales. En effet, les États fédérés de part et d'autre de la frontière souhaitaient clairement se positionner comme des acteurs pertinents dans la lutte contre les changements climatiques et contester du même coup l'inaction des gouvernements fédéraux canadien et états-unien sur cette question dans leur territoire respectif et au niveau international. Cet élément a de ce fait servi à construire et à justifier l'importance pour le Québec de se doter de cibles de réduction d'émissions de GES dans un contexte global de lutte contre les changements climatiques, à légitimer ses compétences constitutionnelles à l'égard de cet enjeu et à se positionner en opposition avec Ottawa, ce qui lui a permis de crédibiliser le rôle et la pertinence des États fédérés dans la gouvernance environnementale internationale. Bien plus, ces engagements ont, en quelque sorte, servi de fondements à l'élaboration d'une politique internationale plus ambitieuse où le Québec a cherché, lors de différents forums internationaux, à accroître son capital politique et son rayonnement international et à se distinguer et se distancier des politiques climatiques défendues par Ottawa, qui était de plus en plus critiquées à la fois au niveau international et par la population québécoise à l'égard de sa gestion de la question climatique sur son territoire et dans les forums internationaux (Séguin & Chaloux, 2014 (à paraître)). À l'instar de ce qu'évoque une certaine frange de la littérature sur la paradiplomatie, ces engagements internationaux se sont opérés dans cette idée de valorisation d'une « identité particulière » (Paquin, 2005) où les États fédérés cherchent à développer une politique internationale autonome des gouvernements centraux (Michelmann & Soldatos, 1990).

Il en est par contre tout autrement dans le cadre de notre troisième étude de cas portant sur la gestion de l'eau (CGGL) dans le bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. Dans ce troisième cas, ce n'est pas un contexte d'opposition face aux

autorités fédérales ou de valorisation d'une identité particulière qui ont poussé le Québec et les États fédérés à adopter et mettre en œuvre cette entente internationale, mais davantage l'idée d'un fédéralisme coopératif. Plusieurs personnes interrogées ont en effet mentionné le soutien, l'appui et la collaboration des autorités fédérales dans les négociations avec le Québec, l'Ontario et les États riverains des Grands Lacs dans l'élaboration de la double entente (*Entrevue C-API; entrevue C-AP2; entrevue C-PP2*). La volonté d'adopter et de respecter cet engagement international du côté du Québec viennent sans doute davantage de la volonté d'exercer pleinement ses compétences constitutionnelles à l'égard de ces enjeux sur la scène internationale et de promouvoir l'idée d'un fédéralisme coopératif tel qu'évoqué notamment par Piattoni (2010, p. 207) que de l'unique souhait de contrecarrer ou contredire les actions prises par les autorités fédérales sur ces questions.

6.1.1.2 Des ententes au contenu et aux contraintes variées

Aussi, un autre constat que cette recherche a permis de signaler concerne le contenu des trois engagements internationaux analysés dans cette recherche. Ceux-ci diffèrent considérablement sur le plan de la précision des objectifs et des contraintes en terme de modification des pratiques et de politiques mises en place sur le territoire québécois (on peut aussi définir cette notion de contrainte interne par la notion d'instrument de politique publique). Par exemple, l'adoption du plan d'action de lutte contre le changement climatique de la CGNA-PMEC demeurerait très vague quant aux objectifs et aux politiques à adopter par le Québec pour mettre en œuvre cette entente régionale, puisqu'il s'agissait de cibles et d'objectifs régionaux sans partage ou division par État américain ou province canadienne. De même, cette entente conservait une très grande flexibilité dans le processus de suivi et de reddition de compte et ne nécessitait pas la mise en place de structures législatives et réglementaires ni la création d'institutions ou d'instances permettant de mettre en œuvre les engagements en question, contrairement aux autres études de cas présentées dans cette recherche. Pourtant, cela n'a pas empêché la province d'être

proactive dans la mise en œuvre des buts et objectifs du plan d'action. Un partenaire du Québec au sein de la CGNA-PMEC a d'ailleurs affirmé à cet effet que « I never felt that the low level of constraint was a problem for Québec. Quebec has always gone beyond what was required by the climate change action plan » (*Entrevue A-PEI*). On peut donc estimer que le niveau de contrainte de l'engagement en question n'aurait pas incité le Québec à être moins ambitieux sur la question du climat qu'il ne l'aurait été sans un engagement de la sorte, comme le démontrent les politiques climatiques adoptées par la suite par la province.

Pour les deux autres cas d'analyse, le contenu des engagements et le niveau de contrainte associé à la mise en œuvre de ceux-ci étaient beaucoup plus précis, exigeants et complexes pour les États fédérés impliqués. Ces engagements nécessitaient des transformations législatives et réglementaires substantielles pour chaque partenaire commis, la mise en place de structures de gouvernance assurant le fonctionnement et le respect des ententes au niveau régional (comme la Western Climate Initiative Inc. et le Conseil régional du CGGL) et des objectifs clairs et précis pour chaque État et province. On entre ainsi davantage dans une logique contraignante pour les Parties impliquées, qui doivent souscrire à l'ensemble de ces éléments pour respecter les engagements et mettre en place ces nouvelles structures de gouvernance environnementale.

Or, il est intéressant de noter que pour tous les cas analysés, le Québec semble s'être approprié les cibles et objectifs des ententes en question eu égard au niveau de précision associée à ces ententes, et ce, en concordance avec le développement plus récent de la littérature sur le respect des engagements internationaux et l'importance des engagements non contraignants et du *soft law* exposés notamment par Guzman (2005), Weiss (1999) et Raustiala (2000) explicités dans le chapitre 1. Les trois engagements internationaux ont permis ensuite au Québec d'adopter des normes plus ambitieuses par rapport à ce qui existaient au moment de l'élaboration des ententes en

question⁶⁹ et d'améliorer sa « performance » à l'égard de la gestion des enjeux qu'il ne l'aurait fait s'il avait été seul, à l'instar de ce qu'exposent notamment Raustiala (2000) et Schachter (1977). Ceci abonde aussi dans le même sens que Weiss, qui perçoit davantage comme un mythe l'idée que la précision d'un engagement entraîne nécessairement un plus grand respect de celui-ci par les États Parties (*the more precise the obligation, the better the compliance by parties*).

The reality is that if the obligations are precisely stated, it is much easier to determine whether states have complied with them. It does not necessarily follow that states will comply with precise obligations better than with those that are more generally stated (Weiss, 1999, p. 1572).

Le niveau de contrainte aussi n'aurait que très peu influencé la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec. D'ailleurs un acteur politique interrogé a ainsi clairement affirmé à cet effet que « [l]e gouvernement du Québec, lorsqu'il prend des engagements, il les prend pour les mettre en œuvre. Et lorsqu'il prend des engagements, il ne les prend pas à la légère, car il n'anticipe pas un scénario où il ne mettra pas en œuvre ce qu'il s'est engagé à faire. [...] il en va de la crédibilité de l'État » (*Entrevue A-PI*).

6.1.1.3 Contextes politiques, sociaux et économiques changeants : influence et impact sur la mise en œuvre

Un autre aspect à considérer au niveau de la mise en œuvre d'un engagement international concerne bien sûr l'évolution des contextes politiques, économiques et sociaux pouvant intervenir ou influencer de façon évidente les processus de mise en œuvre de toute politique publique et donc, d'un engagement international. Comme la mise en œuvre s'est opérée, pour chacun des cas étudiés, sur une assez longue période où plusieurs événements importants sont survenus, tels que la crise économique de 2008, les changements de gouvernements au sein des États fédérés et même au sein

⁶⁹ Il faut se rappeler notamment que dans le cas du plan d'action de la CGNA-PMEC, au moment de l'adoption de l'entente, le Québec n'avait toujours pas adopté de cibles de réduction d'émissions de GES et que cet engagement a permis au Québec d'aller plus loin par la suite dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques sur les changements climatiques sur son territoire.

des États fédéraux, il est possible de présumer que ceux-ci ont pu avoir un impact sur la mise en œuvre et sur le respect des engagements internationaux du Québec, à différents niveaux. Qu'en est-il réellement?

Dans les cas de la mise en œuvre du plan d'action de lutte contre les changements climatiques de la CGNA-PMEC et de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent du CGGL, l'évolution des contextes politiques et économiques, notamment du côté québécois, ne semble pas avoir eu d'influence significative sur la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec. Plusieurs personnes interrogées ont souligné le fait que, comme ces ententes n'avaient pas d'impacts économiques potentiels importants dans la province, la crise économique n'a pas incité les acteurs économiques ou certains politiciens à s'opposer au processus de mise en œuvre (*Entrevue A-API; entrevue A-AP2; A-PE1; entrevue C-API; C-AP2; C-PE1*). De même, il a été exposé dans les chapitres 3 et 5 que la place et l'importance de ces deux ententes étaient assez consensuelles au sein des parties prenantes économiques et environnementales, et que ces ententes ne faisaient pas l'objet de joutes politiques partisans entre les principaux partis politiques québécois, ce qui a contribué à faciliter le processus de mise en œuvre, même après des changements de gouvernements intervenus dans la province.

Toutefois, la réalité a été quelque peu différente dans le cas de la *Western Climate Initiative*. En effet, la mise sur pied d'un marché de carbone avec la Californie s'est effectuée dans un contexte économique et politique très difficile, où le choix de l'instrument utilisé pour réduire les émissions de GES au niveau régional était davantage contesté (voir chapitre 4 pour plus de détails). Au Québec, certes, la mise en place d'un système de plafonnement et d'échange d'émission a été assez bien accueillie par les acteurs politiques et sociaux à différents échelons⁷⁰. Si certains

⁷⁰ On peut se rappeler que l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité la loi permettant de mettre en place un marché de carbone dans la province en 2009 (voir chapitre 4 pour plus de détails).

acteurs économiques ont exprimé des réserves et des craintes lors de l'adoption et de la mise en place du système, ces derniers semblent s'être ralliés au choix du gouvernement par la suite. Cependant, tout récemment (et en dehors du cadre spatio-temporel fixé dans cette analyse), quelques acteurs économiques comme Gaz Métro sont à nouveau intervenus sur la place publique afin de remettre en question le système de plafonnement et d'échange, craignant pour l'impact économique lié à une hausse des tarifs d'énergie pour les petites et moyennes entreprises, alors que les voisins immédiats du Québec ne sont pas assujettis à un tel type de « taxe » (Baril, 2014). Allant encore plus loin, la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec, dans un rapport publié en février 2014, a notamment souligné certains risques financiers associés au marché de carbone et recommandé au gouvernement sursoir à l'application du marché de carbone tant que d'autres joueurs, comme l'Ontario, ne se seront pas joints à ce système (Québec, 2014). Malgré ces pressions, tant le Parti québécois que le Parti libéral, en pleine campagne électorale, ont réitéré leur volonté de maintenir le cap et d'aller de l'avant avec ce système, effectif depuis janvier 2013 (Caillé, 2014; C. Côté, 2014). Il semble donc que si le Québec a finalisé les dispositifs de mise en œuvre de cet engagement international, certaines inquiétudes persistent à l'égard de son impact, et que cela reste un élément à considérer pour la suite des choses.

En somme, même si les contextes politiques, économiques et sociaux sur le territoire québécois n'ont pas influencé drastiquement la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec, il faut néanmoins estimer que ces mêmes contextes ont pu avoir une influence chez les États et provinces partenaires du Québec. Du coup, un engagement moindre ou changeant chez ceux-ci demeure un défi ou une contrainte potentielle et réelle à signaler dans l'analyse de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec, puisque cela peut avoir une incidence sur l'appui des différents acteurs québécois par la suite et sur la volonté de ces derniers d'appuyer ou non l'État québécois à l'étape de la mise en œuvre.

6.1.2 La planification et l'opérationnalisation de la mise en œuvre

Si l'on s'attarde de façon plus spécifique au processus d'opérationnalisation et de planification de la mise en œuvre qui s'est opéré dans le cadre des trois études de cas en question, plusieurs constats ressortent et mettent en lumière certains déterminants de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec, de même que certains défis et contraintes observées dans le processus en lui-même.

6.1.2.1 Mise en œuvre législative / décret

D'abord, il est important de rappeler que dans le cas de la mise en œuvre du plan d'action sur le changement climatique de la CGNA-PMEC, il n'y a pas eu à proprement parler de mise en œuvre législative afin d'intégrer en droit interne les dispositions du plan d'action, contrairement aux autres études de cas analysées. Cependant, le plan d'action régional a ouvert la voie à l'établissement d'une politique climatique plus ambitieuse dans les années qui ont suivi au Québec, si bien que ce dernier a adopté en 2006 un plan d'action de lutte contre les changements climatiques qui reprenait les différents objectifs du plan d'action de la CGNA-PMEC (pour plus de détails, voir chapitre 3). Les autres ententes internationales analysées ont, quant à elles, nécessité la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire important, de même que l'adoption de décrets ministériels permettant la mise en œuvre effective de ces ententes internationales.

Bien que l'adoption de lois et règlements ait pu faciliter l'analyse de la mise en œuvre des engagements en question dans une perspective de recherche scientifique par rapport au plan d'action de la CGNA-PMEC qui n'a pas, à proprement parlé, nécessité cette même démarche, rien n'indique que la présence de tels cadres ait contribué davantage au respect des engagements internationaux du Québec que dans le cas de la CGNA-PMEC où ces cadres n'ont pas été nécessaires. Il faut se rappeler à cet égard que Weiss et Jacobson (2000) évoquent l'insuffisance de l'analyse de la

mise en œuvre législative pour déterminer si un État respecte ou non un engagement international⁷¹. De même, Bodansky estime à cet effet que :

A threshold issue in treaty implementation is whether implementation requires legislation. For a variety of reasons, sometimes the answer is no. A treaty may focus on governmental actions such as reporting, which can be performed by the executive branch on its own authority, without any need for legislative approval. Or, under a country's constitution, treaties may have the force of domestic law directly, making additional legislative implementation unnecessary. Or existing legislation may provide the necessary authority to implement a treaty's obligations (Bodansky, 2010, p. 212).

Ainsi, une Partie à un engagement international peut respecter en tout point celui-ci sans nécessairement passer par une mise en œuvre législative. Il est donc difficile d'affirmer qu'une mise en œuvre législative soit un facteur ou un déterminant significatif de la mise en œuvre effective d'un engagement international, surtout lors de l'adoption d'ententes non contraignantes, et que bien d'autres facteurs doivent être considérés et qu'ils puissent intervenir à cet égard.

6.1.2.2 Plan de mise en œuvre

L'analyse de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec à travers les trois cas d'étude a révélé certains éléments intéressants relativement à la question de la planification de la mise en œuvre par l'administration publique québécoise. Un certain *a priori* de notre part existait relativement à ces aspects, comme quoi après l'adoption de chaque engagement international, il y avait l'élaboration d'un plan de mise en œuvre clair et précis afin de s'assurer de la conformité des lois et politiques québécoises à l'égard de ses engagements internationaux. De même, nous avons à l'esprit qu'une mise en œuvre effective s'inscrit dans un contexte où il y a élaboration d'un plan clair de mise en œuvre par les Parties concernées, à l'image de ce que mentionnent Bhuyan et al. (2010) dans leur grille d'analyse développée au sein du

⁷¹ Cet aspect est abordé de façon plus détaillée en introduction du chapitre 1 de cette recherche doctorale.

USAID : « Implementation is a challenging process, even when written guidelines on goals, strategies, roles and responsibilities, and monitoring frameworks are provided; it is even more challenging in the absence of written guidance and clear action plans » (p. 8). Ainsi, nous supposons que la présence d'un plan clair de mise en œuvre facilitait la mise en œuvre effective et le respect des engagements internationaux du Québec.

Or, les trois cas d'études ont permis d'observer que les processus de planification étaient plus complexes d'anticipé, et que cette planification ne signifiait pas nécessairement la production d'un document formel permettant de faire le suivi concret de l'état de la mise en œuvre dans la province. Au surplus, cela n'a pas signifié pour autant une absence de mise en œuvre effective au Québec. Dans notre premier cas d'étude, soit celui du plan d'action de la CGNA-PMEC, les buts et objectifs de l'entente ont été intégrés à l'intérieur d'autres politiques et engagements du Québec à l'égard des politiques climatiques présentes et à venir sur le territoire et il n'y a pas eu de plan de mise en œuvre à proprement parler. Dans le cas du marché de carbone de la WCI, la planification de la mise en œuvre s'est opérée à travers les dispositifs existants au sein de l'administration publique québécoise et a suivi le même sentier législatif et gouvernemental que tout nouveau projet de politique publique nécessitant l'établissement d'un nouveau cadre législatif et réglementaire. Il en est de même pour la dernière étude de cas portant sur l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent du CGGL. Par contre, il est intéressant de noter que pour les trois cas d'étude, ce sont davantage les forums régionaux (CGNA-PMEC, WCI et CGGL) qui ont fourni le cadre de planification de la mise en œuvre, puisque ces derniers fixaient les dates butoirs, les lignes directrices permettant l'harmonisation des politiques et législations et la mise sur pied de différents mécanismes permettant de mettre en œuvre les régimes environnementaux créés par ceux-ci.

6.1.2.3 Mobilisation des ressources

La mobilisation des ressources est aussi considérée comme un élément important de toute mise en œuvre de politique publique, puisqu'elle permet en quelque sorte d'aller au-delà de ce lien manquant (*missing link*) très souvent mentionné dans la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques et d'observer comment les volontés politiques se traduisent (ou non) en actions concrètes sur le terrain (Barrett, 2004; Hargrove, 1975; Hjern, 1982; Schofield, 2001). La mobilisation des ressources concerne de ce fait les ressources humaines et financières, mais aussi les outils développés afin de diffuser, promouvoir et favoriser la mise en œuvre des engagements en question par l'ensemble des acteurs concernés (Bhuyan et al., 2010).

Il s'est avéré que pour les trois études de cas sélectionnées dans cette recherche doctorale, la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec a signifié le déploiement de ressources humaines facilitant cette mise en œuvre et le respect de ses engagements par le fait même. Dans les trois cas, des ressources humaines ont été mobilisées de façon pérenne afin d'assurer le suivi de cette mise en œuvre au sein des ministères responsables du dossier. De même, des comités interministériels ont vu le jour dans les trois cas pour mettre en œuvre les différentes dispositions des ententes et en faire le suivi, et des formations pour les acteurs économiques et environnementaux ont été organisées notamment dans le cas de la WCI afin de diffuser et d'assurer une compréhension réelle de cet instrument adopté par le Québec. Il semble y avoir eu une volonté claire de la part des acteurs gouvernementaux québécois de fournir les ressources humaines nécessaires dans le but d'assurer une mise en œuvre effective de leurs engagements internationaux, du moins pour les trois cas analysés dans cette thèse doctorale⁷².

⁷² Il est aussi important de noter que cette mobilisation des ressources humaines ne semble pas être toujours le cas pour les différents partenaires du Québec dans les engagements internationaux sélectionnés. Certaines personnes interrogées ont signalé l'importante mobilisation des ressources québécoises par rapport à d'autres partenaires (*Entrevue A-PE1 ; entrevue B-PP1 ; entrevue B-AP2 ; entrevue C-API*) et que le Québec semble avoir pris très au sérieux son engagement dans les différentes ententes.

Il est par contre intéressant de noter les difficultés, voire l'impossibilité que nous avons eues à obtenir les renseignements relatifs aux ressources financières qui ont été nécessaires à la mise en œuvre des trois engagements internationaux en question. Les seules données obtenues à cet égard concernent les contributions octroyées aux instances régionales (secrétariat de la CGNA-PMEC, la WCI Inc., et le secrétariat du Conseil régional) et ne reflètent qu'en partie les ressources financières réelles associées à la mise en œuvre de chaque engagement en question.

En somme, il s'est avéré que pour les trois cas d'étude, plusieurs ressources humaines ont été mises à contribution afin de mettre en œuvre les engagements internationaux du Québec et que, bien que nous ne puissions pas obtenir de données relatives aux ressources financières mobilisées pour mettre en œuvre ces engagements, il semble que le Québec ait fourni les ressources suffisantes permettant de mettre en œuvre et de faire le suivi des avancées des différentes mesures présentes pour chaque entente en question, puisque celui-ci a, pour les trois cas, mis en œuvre et respecté ses engagements internationaux.

6.1.2.4 Processus de reddition de compte et de suivi

Une autre dimension que nous souhaitons analyser dans la présente recherche concernait l'établissement d'un mécanisme de suivi ou de reddition de compte associé à la mise en œuvre de chaque entente internationale analysée. Cette analyse a révélé que le processus de suivi et de reddition de compte était distinct pour chaque entente et qu'il n'y avait pas de ligne directrice commune pour ces processus. Dans le cas de la CGNA-PMEC, le Québec n'a pas fourni (ou rendu public) de document périodique permettant de faire le suivi clair des différentes mesures de mise en œuvre de cet engagement international dans les années qui ont suivi l'adoption d'un plan d'action en question. Si ce processus est demeuré plutôt vague du côté québécois, il en est tout autrement pour le suivi régional, alors que le Québec a contribué

substantiellement au suivi de la mise en œuvre effectué via le Comité directeur sur les changements climatiques de la CGNA-PMEC et les rapports annuels fournis par ledit comité. Plusieurs personnes interrogées ont souligné le rôle accru exercé par les fonctionnaires québécois dans l'analyse du suivi de la mise en œuvre du plan d'action régional depuis 2001 et que ceux-ci ont joué un rôle moteur dans ce suivi périodique (*Entrevue A-PE1; entrevue A-PE2*). Le suivi et le processus de reddition de compte étaient ainsi intégrés au processus régional, où le Québec fournissait les informations pertinentes afin d'apprécier l'état d'avancement du plan d'action régional. Il faut aussi mentionner que dans le cas de cet engagement international, un autre type de suivi de la mise en œuvre a été effectué, mais cette fois par les parties prenantes provenant du milieu environnemental. En effet, des groupes environnementaux de la région de l'Est du Canada et de la Nouvelle-Angleterre ont effectué, dans les premières années, un suivi de la mise en œuvre de ce plan d'action régional en fournissant un bulletin d'évaluation pour chaque État et province canadienne par rapport aux objectifs du plan d'action, ce qui a constitué une source intéressante d'information relativement à la mise en œuvre de l'engagement en question.

Par contre, du côté de la mise en place du marché de carbone de la WCI et de l'Entente sur les ressources en eaux durables du CGGL, le suivi de la mise en œuvre et le processus de reddition de compte ont été beaucoup plus formels et constants. Ceci s'explique en grande partie au fait que pour être effectifs, ces deux engagements internationaux requièrent la mise en place d'un régime beaucoup plus strict, par la mise sur pied d'une structure législative et réglementaire importante et rigoureuse, et qu'un processus d'harmonisation entre les engagements régionaux et la mise en œuvre par chaque Partie concernée est nécessaire pour assurer la cohérence du régime et son effectivité. De ce fait, dans ces deux cas, le Québec a assuré un suivi de la mise en œuvre et de reddition de compte ouvert et transparent, et toute personne intéressée a pu aisément avoir accès à l'état d'avancement de la mise en œuvre de ces engagements internationaux, soit via le gouvernement du Québec, ou via les instances régionales prévues à cet effet.

Ceci étant dit, que le processus de suivi et de reddition de compte ait été formel (dans le cas de la WCI ou du CGGL) ou informel (dans le cas de la CGNA-PMEC), il ne semble pas y avoir de différences marquées dans la mise en œuvre de celles-ci. Dans les trois cas, un processus de suivi régional s'est opéré afin d'avoir des indications relatives au degré d'avancement dans la mise en œuvre, et le Québec semble s'être conformé aux trois engagements eu égard à l'absence d'obligation de faire un suivi dans la mise en œuvre de chacun de ces engagements.

6.1.3 Le leadership du Québec et la mise en œuvre des engagements internationaux

La littérature sur la paradiplomatie a très souvent insisté sur le fait que le Québec était considéré comme l'un des acteurs paradiplomatiques les plus actifs de la planète (Balthazar, 2003 [1994]; Fry, 2004; Paquin, 2004) et qu'à cet effet, le Québec avait cherché à jouer un rôle de leader sur de nombreuses questions touchant ses compétences constitutionnelles et à légitimer son rôle et sa pertinence dans un contexte mondial de plus en plus interconnecté et interdépendant (Aldecoa & Keating, 1999; Chaloux & Séguin, 2012; Paquin & Lachapelle, 2004). Or, si ce leadership manifesté par la province a fait l'objet d'une attention soutenue par les spécialistes du côté de l'élaboration et de la négociation d'engagements internationaux, qu'en est-il du côté de la mise en œuvre de ces engagements?

Bien sûr, la question du leadership – et le rôle d'entrepreneur politique de certains politiciens – a souvent été mentionné comme un déterminant de l'action internationale des gouvernements non centraux et dans le développement de stratégies paradiplomatiques (Balthazar, 2003 [1994]; McMillan, 2012; Paquin, 2005; Québec, 2010). Or, la littérature sur la mise en œuvre a aussi révélé qu'au-delà de l'engagement politique à l'égard de toute décision politique, l'aspect de la mise en œuvre requiert également un leadership provenant certes du corps politique, mais

aussi un leadership exercé par l'administration publique afin de mettre en œuvre lesdits engagements, d'impliquer les parties prenantes dans les processus, etc. (Barrett & Fudge, 1981; Bhuyan et al., 2010; M. Hill & Hupe, 2009, [2002]; Lipsky, 1980; Pressman & Wildavsky, 1984 [1973]). L'administration publique devient ainsi incontournable dans l'analyse du leadership dans la mise en œuvre des engagements internationaux, et encore davantage lorsqu'il s'agit d'engagements non contraignants, puisque ce sont les fonctionnaires qui ont la tâche d'intégrer les buts et objectifs de ces engagements dans les politiques et réglementations existantes au sein de l'État, d'assurer la cohésion et la cohérence de ces engagements avec les politiques existantes, etc.

Or, dans les cas qui nous occupent, il s'avère que les acteurs politiques et de l'administration publique québécois ont exercé un leadership important et constant au niveau de la mise en œuvre des engagements internationaux analysés, tant au niveau régional et transfrontalier que sur le plan interne (*Entrevue A-P1; entrevue B-P1; entrevue C-P1; entrevue A-API; entrevue A-PE1; entrevue B-API; entrevue B-AP2; entrevue C-API*). Du côté politique, il a été noté que plusieurs ministres et même les premiers ministres ont toujours soutenu publiquement les différents engagements, qu'ils ont participé aux différentes rencontres liées aux engagements en question et qu'ils ont fait la promotion et le suivi de la mise en œuvre des engagements analysés tant sur le plan domestique qu'auprès des partenaires internationaux. Plusieurs personnes interrogées ont par ailleurs mentionné le rôle clef du premier ministre du Québec, Jean Charest, entre 2003 et 2012 dans les phases de mise en œuvre des trois engagements internationaux, estimant que celui-ci avait contribué à maintenir une certaine forme de pression pour que ces engagements demeurent à l'agenda politique et que l'intérêt manifesté lors des phases de négociation et d'élaboration des engagements internationaux demeurent aussi présent lors des périodes de mise en œuvre (*Entrevue A-PE1; Entrevue B-PP1; entrevue B-PP3; entrevue C-PP2; entrevue B-API; entrevue A-AP2*).

Du côté de l'administration publique, les trois cas ont aussi révélé le grand intérêt des fonctionnaires responsables des engagements internationaux à mettre en œuvre, à exercer un suivi dans la mise en œuvre et à respecter les engagements internationaux du Québec sur ces questions, sans oublier la volonté de ces derniers de pousser les autres partenaires à en faire autant. Plusieurs partenaires du Québec et parties prenantes provenant de groupes environnementaux et économiques ont souligné le travail assidu de certains fonctionnaires afin de faciliter les processus de mise en œuvre des différents engagements internationaux analysés, affirmant notamment que les positions exprimées par les parties prenantes étaient prises en compte par les fonctionnaires (*Entrevue B-PP2; entrevue C-PP2; entrevue B-PP1*) et que ces derniers travaillaient d'arrache-pied à mettre en œuvre les différents engagements (*Entrevue A-PE1; entrevue B-PP1; entrevue C-PP2*). Un partenaire du Québec au sein de la CGNA-PMEC a d'ailleurs estimé que le soutien et le travail proactif des fonctionnaires québécois a contribué à « maintenir la pression » sur les autres partenaires pour que les objectifs régionaux soient atteints, affirmant que : « Québec has been a strong leader for the other states and provinces. And if it have not been from Québec's involvement, the NEG-ECP wouldn't have been so close of achieving the regional goal » (*Entrevue A-PE1*).

On peut ainsi estimer que, d'une part, ces engagements internationaux ne sont pas restés « lettres mortes », et qu'il y a eu une volonté clairement perceptible de la part des différents acteurs publics de respecter les engagements internationaux du Québec sur ces questions, tant du côté politique que de l'administration publique. Il est aussi intéressant de noter que tant les acteurs politiques que les fonctionnaires interrogés ont mentionné directement ou indirectement l'importance pour le Québec d'assumer ses compétences constitutionnelles au niveau international et que ces engagements permettent en quelque sorte de confirmer, d'appuyer et de légitimer cette vision paradiplomatique des relations internationales du Québec.

6.1.4 Le rôle et l'influence des parties prenantes dans la mise en œuvre

Une dimension importante très souvent mentionnée par la littérature sur le respect des engagements internationaux et sur la mise en œuvre des politiques publiques concerne le rôle et l'influence des parties prenantes dans les processus de négociation, de formulation et de mise en œuvre de politiques publiques ou d'engagements internationaux. Dans ces deux pans de littérature, on aborde ces acteurs dans une logique où l'on assiste à une érosion des frontières entre public et privé et entre international et interne, et où la contribution des acteurs non étatiques est de plus en plus considérée dans la mise en œuvre des différentes politiques publiques. Cette prise en compte légitime ainsi une reconnaissance du rôle et de l'influence des acteurs non étatiques dans l'élaboration et la mise en œuvre des engagements internationaux (Carroll & Carroll, 1999; M. Hill & Hupe, 2009, [2002]; Koh, 1996; Weiss, 1999). Ceux-ci peuvent en effet contribuer à la mise en œuvre en exerçant une certaine pression pour favoriser l'atteinte des objectifs, en participant aux efforts de mise en œuvre ou encore en tentant de freiner ou de contrecarrer la mise en œuvre d'un engagement international qui ne serait pas dans leur intérêt. À cet égard, Bodansky affirme que

implementation is not merely a technical, top-down process, involving directives from the government. It is a political process in which industry groups and environmental organizations all participate to varying degrees. Industry can contribute positively by providing expertise in designing technically feasible and cost-effective approaches, but it may also seek to weaken implementation measures in order to reduce its own adjustment cost (Bodansky, 2010, p. 210).

Dans les trois cas analysés cependant, il est difficile d'affirmer que les parties prenantes ont toujours joué un rôle substantiel et significatif dans la mise en œuvre des engagements internationaux sélectionnés. Le niveau d'implication des parties prenantes a grandement varié selon les cas étudiés et il n'est pas si clair que pour tous les cas, leur participation ait contribué à faciliter, interférer ou nuire à la mise en œuvre des engagements en question, du moins pour certains cas particuliers. Par

exemple, dans le cas de la CGNA-PMEC, les parties prenantes n'ont que très peu été consultées dans le processus d'élaboration et de négociation de l'entente en question. Quant à la mise en œuvre du plan d'action régional, là aussi, il semble que ces derniers ne soient que peu intervenus, soit par manque d'intérêt (*Entrevue A-PP1*), de connaissances à l'égard de cet engagement (*Entrevue A-PE1; entrevue A-AP2*) ou encore parce que cet engagement est resté, pour l'essentiel, entre les mains de l'administration publique au niveau de la mise en œuvre (*Entrevue A-PI*). Pourtant, cette faible implication (qu'elle soit considérée comme étant favorable ou non à l'entente) ne semble pas avoir affecté le processus de mise en œuvre, du moins du côté québécois.

Dans le cas de la *Western Climate Initiative* par contre, la participation des parties prenantes économiques et environnementales a été beaucoup plus importante dans les phases de négociation et de mise en œuvre. Dans ce cas bien précis, comme l'engagement international avait un impact substantiel chez les acteurs économiques, il y avait une réelle volonté au sein de l'administration publique québécoise d'impliquer ces acteurs dans le processus de mise en œuvre et d'éviter que ces derniers n'agissent en obstruction dans le processus (*Entrevue B-PP1; entrevue B-PP3; entrevue B-API; entrevue B-AP2*). Une partie prenante provenant du milieu économique interrogée à cet égard a mentionné que

Le gouvernement a intégré [les entreprises] dès les premiers instants. Elles ont été consultées dès le début, pour que les gens au gouvernement aient l'écho de leurs préoccupations. [...]. Les entreprises avaient plutôt une voix réelle [...] et ont eu une certaine influence sur les modalités administratives du SPEDE au Québec (*Entrevue B-PP2*).

Même si plusieurs acteurs économiques demeuraient sceptiques relativement à cet engagement international (CPEQ, 2009; FCCQ, 2012), la volonté d'intégrer ces derniers dans le processus de mise en œuvre a ainsi permis de faciliter l'acceptation de ce nouvel instrument de régulation des émissions des GES (*Entrevue B-PP2; entrevue B-PP3; entrevue B-PI*), malgré certaines tensions qui ont persisté chez des acteurs économiques en particulier (pour plus de détails, voir section 6.1.1.3). Cette

implication a donc permis d'assurer une mise en œuvre effective du marché de carbone.

Enfin, du côté de l'Entente sur les ressources en eaux durables du CGGL, il y a eu intégration des parties prenantes tant du milieu environnemental qu'économique dès les premières négociations visant l'adoption de l'Entente régionale en elle-même. Le processus était très ouvert et la collaboration entre le gouvernement du Québec et ces acteurs était significative, surtout lors des phases de négociation et d'élaboration de l'Entente régionale. Dans ce cas, les préoccupations soulevées par le projet d'entente étaient analogues entre le gouvernement et les parties prenantes, ce qui a permis de renforcer la position du Québec lors des phases de négociation, mais aussi de faciliter la mise en œuvre par la suite, d'autant plus que les acteurs environnementaux et économiques appuyaient l'Entente régionale en question. Par contre, plusieurs personnes interrogées ont affirmé que la participation des parties prenantes, notamment environnementales, a été beaucoup plus faible lors de la mise en œuvre de l'Entente régionale, justifiant cette plus faible implication par l'aridité et la complexité des dispositions de l'Entente et le manque de ressources de leur part (*Entrevue C-API; entrevue C-PP2; entrevue C-PP3*).

Dans les trois cas analysés, il y a certes eu une implication des parties prenantes, mais à des degrés et intensités très variables. Il demeure cependant difficile de cerner dans quelle mesure la participation ou l'implication de ces acteurs a eu un impact dans la mise en œuvre, surtout dans les cas de la CGNA-PMEC et du CGGL, mais il est possible d'observer que les craintes relatives à un blocage potentiel des acteurs économiques dans la mise en place d'un marché de carbone à travers la WCI aient favorisé une intégration continue et assidue des acteurs économiques dans la construction du régime en question.

6.1.5 Le respect des engagements internationaux du Québec à la lumière des trois cas d'analyse

6.1.5.1 Les déterminants d'une mise en œuvre effective

L'analyse des trois études de cas présentées dans cette recherche doctorale a permis de constater le haut degré de mise en œuvre des engagements internationaux du Québec dans le domaine de l'environnement. Nonobstant quelques retards dans la mise en œuvre et certaines dispositions qui restent encore à être mis en œuvre dans des cas précis, il semble que le Québec ait internalisé les buts et objectifs de ces engagements internationaux et qu'il ait démontré sa volonté de respecter ses engagements internationaux dans ces domaines. Les objectifs régionaux ont été intégrés aux politiques publiques québécoises, des plans d'action provinciaux ont été mis en place, des législations et réglementations faisant directement référence aux engagements ont été adoptés et sont entrés en vigueur, etc. Il n'y a pas de raison de croire, pour l'heure, que ces engagements sont en déficit de mise en œuvre et que la province se délesterait de ces engagements en question, du moins dans une perspective à court ou moyen terme.

À la question relative aux déterminants d'une mise en œuvre effective des engagements internationaux du Québec dans le domaine environnemental, quelques pistes de réponses ressortent de cette analyse comparée. D'abord, l'important consensus social, politique et économique entourant l'adoption des trois engagements internationaux constitue très certainement un déterminant de la mise en œuvre effective des engagements internationaux du Québec. Le fait que tant les acteurs politiques et de l'administration publique, mais également les parties prenantes économiques et environnementales aient considéré ces engagements comme étant légitimes et pertinents ont certainement contribué à faciliter le processus de mise en œuvre de chaque engagement international au Québec. Les trois engagements ont été considérés par l'ensemble de ces acteurs comme étant des outils internationaux légitimes où le Québec avait clairement un rôle à jouer dans l'édification de ces

régimes environnementaux à l'échelle nord-américaine, comme l'exposent Breitmeier (2008) et Raustiala et Slaughter (2002).

Un deuxième facteur qui est ressorti de cette analyse à propos du respect des engagements internationaux du Québec concerne le leadership exercé par le politique et l'administration publique lors de la phase de mise en œuvre des engagements internationaux en question. Les trois cas ont permis de mettre en lumière l'appui constant de l'élite politique dans la mise en œuvre de ces engagements, mais aussi et surtout par l'administration publique québécoise qui a participé activement à la fois au niveau des organisations régionales et sur le plan interne, à mettre en œuvre et faire le suivi des engagements de la province. Pour notre part, il semble que ce double leadership exercé par le politique et l'administration publique ait favorisé la mise en œuvre de ces engagements.

Un troisième facteur déterminant la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec concerne l'implication des acteurs non étatiques, ou des parties prenantes directement impactées (et concernés) par les engagements en question. Nous avons pu constater dans cette étude que c'est d'abord et surtout les acteurs économiques, directement concernés par l'établissement d'un marché de carbone, qui auraient pu tenter de freiner ou de bloquer la mise en œuvre de cet engagement international du Québec, bien davantage que les acteurs environnementaux. Or, l'inclusion systématique et régulière de ces acteurs dans le processus de mise en œuvre et la présence de canaux de communication très ouverts avec le gouvernement ont permis de désamorcer les tensions potentielles et d'intégrer plusieurs de leurs préoccupations dans les normes et règles qui ont été fixées à l'intérieur du régime. Ainsi, bien que l'on puisse estimer que la participation de l'ensemble des parties prenantes permette à la fois de faciliter l'atteinte d'un consensus à l'égard d'un engagement en particulier et de légitimer le processus en lui-même, il semble que, surtout lors d'engagements internationaux touchant directement les acteurs économiques, la prise en compte des

inquiétudes de ces derniers soit nécessaire, voire essentielle pour mettre en œuvre ces engagements de façon adéquate et éviter des blocages en ce sens.

Un autre facteur que nous avons relevé comme déterminant dans la mise en œuvre des engagements internationaux est indirectement lié aux éléments précédents et concerne cette fois la cohérence des engagements internationaux avec les politiques internes actuelles ou à venir et l’internalisation des normes proposées par ces engagements dans les politiques publiques du Québec. Dans les trois cas, le gouvernement semble avoir internalisé des buts et objectifs de chaque engagement et il s’est assuré de développer ses propres politiques qui ont suivi en cohérence avec ces engagements, bien que ces politiques ne soient pas liées directement aux engagements en question. Par exemple, dans le cas de la mise en œuvre de l’Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, le Québec a appliqué les mêmes politiques et réglementations à l’ensemble de son territoire, alors que l’Entente ne concerne que la zone territoriale appartenant directement au bassin versant du bassin du fleuve Saint-Laurent. Jugeant légitimes les objectifs et buts de l’Entente régionale, la province a ainsi intégré ceux-ci dans l’ensemble de ses politiques sur l’eau (*Entrevue C-AP1; entrevue C-PP2; entrevue C-PP3*). Il en est de même pour le plan d’action régional de lutte contre les changements climatiques de la CGNA-PMEC où la province a non seulement intégré les objectifs dans ses politiques, mais est allée encore plus loin par la suite dans les propres cibles qu’elle s’est personnellement fixée (*Entrevue A-AP1; entrevue A-AP3; entrevue A-PE1*).

Bien sûr, les sections précédentes ont aussi permis de mettre en lumière l’importance des ressources humaines dédiées à la mise en œuvre de ces engagements, qui sont essentielles à la mise en œuvre effective des engagements internationaux du Québec. Pour ces trois cas d’étude, les ressources nécessaires semblent avoir été fournies, ce qui n’est pas négligeable dans cette volonté de développer et mettre en œuvre différents engagements internationaux. Au surplus, cette mobilisation constante des

ressources pour mettre en œuvre les différents engagements internationaux du Québec nous permet de d'exposer le fait que le respect des engagements internationaux semble être une valeur ou un principe qui a été internalisé par l'État québécois, et qu'à cet effet, l'administration publique québécoise a développé l'expertise et les outils favorisant la mise en œuvre effective de ses engagements internationaux. Bodansky affirme d'ailleurs à cet effet que :

In countries with a strong, professional bureaucracy, implementation tends to become routinized. Officials simply undertake the quotidian tasks of implementation as a matter of course rather than engage in instrumental calculations of interest. Over time, a “culture of compliance develops,” as normative factors are internalized. “[C]ompliance becomes an automatic response,” as one studied concluded, “rather than a matter requiring an assessment of costs and benefits on a case-by-case basis.” (Bodansky, 2010, p. 222).

Enfin, un déterminant qui semble ressortir de cette analyse concerne la présence d'un suivi régional systématique et périodique permettant d'observer et d'apprécier les avancées relatives à la mise en œuvre de chacun des engagements en question. Si, sur le plan domestique, il ne semble pas y avoir eu de rapport de suivi et de reddition de compte formel, public et ouvert, le Québec a néanmoins souscrit aux processus de suivi régionaux pour les trois études de cas. Cette participation active aux processus de reddition de compte régionaux s'inscrit d'ailleurs dans les dimensions explorées par la littérature sur le respect des engagements internationaux par rapport à la notion de réputation (Chayes & Chayes, 1995; Friedrich, 2013; Guzman, 2005), où le Québec estime qu'il est dans son intérêt de coopérer et de respecter ses engagements, d'autant plus où celui-ci cherche à légitimer son rôle, sa pertinence et sa légitimité dans le contexte international actuel à l'égard de la régulation d'enjeux environnementaux globaux.

6.1.5.2 Quelques défis et contraintes pour une mise en œuvre effective

Les différents déterminants exposés précédemment permettent maintenant d'observer certains défis et contraintes relatives à la mise en œuvre des engagements

internationaux du Québec, et de répondre de ce fait à notre deuxième question spécifique de recherche. Bien que la province ait, pour ces trois études de cas, mis en œuvre de façon effective ses engagements internationaux, certains défis et contraintes méritent d'être soulignés dans cette analyse et discussion.

Nous avons remarqué d'abord que l'un des principaux défis associés au respect des engagements internationaux réside dans la volonté, souvent inégale, des États parties à ces engagements de véritablement s'engager dans un processus de mise en œuvre. Que ce soit par des changements de gouvernements ou des contextes extérieurs changeants (économiques ou politiques surtout), cela a notamment eu pour effet de ralentir, voire même de remettre en question ces engagements par les partenaires du Québec. Ces remises en question ou ces retards dans la mise en œuvre chez les partenaires du Québec ont eu pour résultat de créer des tensions au niveau de la mise en œuvre sur le plan domestique québécois, puisque lors de l'adoption des engagements en question, l'acceptation sociale et plus générale de ces engagements découlait aussi du caractère multilatéral de ces ententes. Dans le cas de la WCI, ceci a incité certains acteurs québécois à retourner sur la place publique et à souhaiter un report du système de plafonnement et d'échange des émissions de GES. Par contre, dans le cas des autres engagements, les retards ou la participation moins accrue des partenaires du Québec n'ont que très peu eu d'influence sur la volonté d'aller de l'avant. Par exemple, dans le cas du CGGL, les retards de l'Ontario dans la mise en œuvre n'ont pas eu d'impacts significatifs dans la mise en œuvre au Québec et il en est de même pour certains États américains qui ont été moins actifs à l'égard du plan d'action régional sur le changement climatique de la CGNA-PMEC.

Dans un tout autre ordre d'idées, un défi qui est apparu en filigrane à cette analyse à l'égard de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec dans le domaine de l'environnement concerne la complexité même des enjeux abordés par les engagements internationaux en question. La très grande complexité associée aux négociations qui ont abouti aux engagements, et ensuite à leur mise en œuvre n'est

pas négligeable, surtout dans un contexte où les ressources sont limitées. Alors que la province souhaite être de plus en plus active internationalement à l'égard de l'environnement, reste que la complexité des enjeux abordés a signifié, tant pour la mise en place de la WCI que de l'Entente régionale de la CGGL, des retards dans la mise en œuvre, et une sous-estimation de l'importance que revêtaient ces engagements (*Entrevue B-PPI; entrevue C-API*).

Autre défi ou contrainte observée dans la présente analyse est lié au contexte politique et économique changeant associé au fait que ces ententes s'inscrivent dans une mise en œuvre de plus longue durée⁷³. Lorsqu'un engagement international a un impact économique potentiel et significatif, et que ses modalités de mise en œuvre s'inscrivent sur une période où le contexte économique varie considérablement (que l'on assiste par exemple à certains revirements ou soubresauts économiques), la mise en œuvre de cet engagement n'est pas tâche aisée, comme le cas de la WCI l'a indiqué dans cette recherche. La situation économique plus difficile a mené au retrait de plusieurs partenaires au système de plafonnement et d'échange d'émissions, et a aussi incité certains acteurs économiques à remettre en question cet engagement international contracté par le Québec. Les conséquences économiques rattachées à un engagement international demeurent ainsi un défi et une contrainte importante dans la mise en œuvre effective de tout engagement international.

Enfin, et intimement lié aux autres éléments mentionnés précédemment, l'un des défis associés à la mise en œuvre effective d'un engagement international concerne l'importance associée au maintien du consensus social, politique et économique prévalant tant lors de la période de négociation que lors de la mise en œuvre de ces engagements internationaux. Malgré des contextes politiques et économiques changeants, il appert que le maintien de ce consensus entre les différents acteurs soit

⁷³ Il est important de noter que la mise en œuvre de ces engagements s'inscrit sur une période de cinq, dix et quinze ans, ce qui fait en sorte que plusieurs nouvelles variables peuvent intervenir à l'égard des questions de mise en œuvre.

très important afin d'assurer une mise en œuvre effective de ces engagements internationaux.

6.2 Retour sur le cadre d'analyse

Au terme de cette analyse, nous proposons une réflexion permettant d'effectuer un retour sur le cadre d'analyse choisi dans le cadre de cette recherche doctorale et sur la complémentarité des domaines d'étude utilisés à l'égard des engagements internationaux du Québec dans le domaine de l'environnement.

D'abord, les trois études de cas ont permis de constater le rôle accru joué par la province dans l'édification d'une gouvernance environnementale internationale, et dans la légitimation du rôle et de la pertinence des États fédérés dans ce contexte. Le rôle accru joué par les États fédérés comme le Québec deviennent ainsi des cas d'analyse importants à considérer, d'autant plus que ceux-ci investissent de plus en plus les différents forums et les tribunes internationaux, développent une variété d'outils et d'instruments internationaux, et que, notamment pour les cas analysés dans cette thèse, on peut constater un certain succès dans l'établissement et la mise en œuvre de leurs stratégies internationales à l'égard d'une variété de problématiques environnementales.

Comme nous l'avions déjà évoqué dans le premier chapitre, la littérature sur la paradiplomatie justifie sa pertinence par le rôle de plus en plus important joué par les gouvernements non centraux dans la régulation de plusieurs enjeux internationaux contemporains. Notre recherche a d'ailleurs pu mettre en exergue l'intensification de cette activité internationale des États fédérés comme le Québec dans le domaine de l'environnement, et mettre en évidence certaines des variables explicatives de cette émergence de l'activité internationale du Québec tel que définie par Paquin (2005) et explicité au chapitre un.

Cependant, il avait aussi été noté dans notre revue de littérature présentée au premier chapitre que cette littérature ne mesurait que difficilement les retombées et effets concrets de cette activité internationale par des gouvernements non centraux. L'intensification de l'activité internationale gouvernements non centraux n'a pas été suivie de recherches permettant de mesurer le degré et les effets des actions internationales adoptées ni d'évaluer le respect des engagements internationaux contractés par ces acteurs, pourtant de plus en plus « interventionnistes » au niveau international. Nous avons alors suggéré de regarder au-delà de ce cadre d'analyse en optant pour un cadre d'analyse utilisant la littérature sur la paradiplomatie en complémentarité avec la littérature portant sur la mise en œuvre des politiques publiques et le respect des engagements internationaux. De cette façon, les trois domaines d'étude fournissaient un cadre plus adapté à notre problématique en permettant de mieux cerner les défis, enjeux et déterminants dans la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec tout en reconnaissant le particularisme des États fédérés comme acteur du système international dans un contexte de plus en plus éclaté et interdépendant.

Ainsi, l'utilisation de la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques a permis d'élargir notre compréhension des engagements internationaux du Québec, en décloisonnant à son tour le processus et les dynamiques à l'œuvre au niveau interne afin de comprendre la mise en œuvre des politiques publiques associées aux engagements internationaux contractés par le Québec. Nous avons ainsi pu aller à l'intérieur de cette « boîte noire » de l'administration publique pour y observer les mécanismes permettant de mettre en œuvre des politiques publiques/engagements internationaux contractés dans le domaine de l'environnement. De même, nous avons pu observer le processus constant d'interaction et de négociation dans la mise en œuvre entre l'administration publique, responsable de cette étape, et les acteurs concernés et impactés par ces politiques publiques, tel qu'évoqué par Barrett and Fudge (1981) et que la littérature plus récente sur la gouvernance permet de rendre

compte⁷⁴ (Bache & Flinders, 2004; Hooghe & Marks, 2003; Kooiman, 2003; Piattoni, 2010), notamment dans les sections portant sur l'implication des parties prenantes présentées dans chacune des études de cas. Nous avons aussi mis en lumière la complexité et le particularisme du processus de planification et d'opérationnalisation de la mise en œuvre pour chacune des études de cas, et ainsi fait ressortir la nature fortement contextualisée de l'analyse de la mise en œuvre d'une politique publique et la difficulté d'analyser la mise en œuvre à travers des théories à portées générales, à l'instar de ce que mentionnent Conteh (2011), O'Toole (2000) et Sabatier (2005) à l'égard de l'évolution du champ de recherche sur la mise en œuvre des politiques publiques.

Enfin, la littérature portant sur le respect des engagements internationaux a permis de compléter notre cadre d'analyse de plusieurs manières. D'abord, celle-ci a permis de faire ressortir certaines conditions, ou déterminants permettant de comprendre la volonté des États fédérés de mettre en œuvre et de respecter leurs engagements internationaux. L'importance de la réputation pour un acteur souhaitant être actif dans le système international (Chayes & Chayes, 1995), l'internalisation des valeurs et principes associés aux engagements internationaux en question par les États (Breitmeier, 2008; Raustiala & Slaughter, 2002), et la reconnaissance de l'importance des acteurs non étatiques dans le processus de mise en œuvre des engagements internationaux sont autant d'éléments présentés par cette littérature que notre recherche a aussi permis de rendre compte. Au surplus, la littérature plus récente a contribué à faire ressortir l'importance et la pertinence des engagements non contraignants comme source de droit international, faisant ainsi le pont avec les engagements internationaux contractés par l'État québécois, qui ne se trouvent pas à être considérés comme source de droit international « dur », entrant davantage dans le *soft law* abordé par ces auteurs.

⁷⁴ Bien que la littérature sur la gouvernance nous permette également de rendre compte de certains aspects liés à la mise en œuvre, nous avons fait le choix d'exclure cette littérature dans notre cadre d'analyse.

En somme, l'éclairage proposé par l'utilisation de ces trois domaines d'étude a permis d'offrir une analyse plus riche de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec, et d'élargir notre réflexion quant à ce déploiement paradiplomatique québécois qui s'est considérablement développé dans les dernières décennies.

6.3 Limites de la recherche

Toute recherche scientifique sérieuse demeure sujette à des limites de différents ordres, et cette recherche ne fait pas exception à ce principe. Nous avons donc noté certaines limites que nous allons exposer dans cette section.

D'abord, nous avons fait le choix d'analyser la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec en utilisant une démarche méthodologique basée sur l'étude de cas. Certains risques sont bien sûr associés à cette méthodologie dont le risque de biais de sélection des cas ou encore la plus faible généralisation des résultats (Roy, 2003). Cependant, nous croyons avoir pallié à ces critiques en effectuant une étude de cas comparée de trois cas distincts où les cas sélectionnés offraient des particularités notables, tant par les acteurs impliqués dans les engagements internationaux que par le niveau de contrainte interne à l'engagement en question et de complexité des engagements internationaux sélectionnés. Ces différents critères de sélection ont permis, nous l'espérons, d'éviter les pièges associés au biais de sélection et renforcé les conclusions tirées par cette recherche comparée. Nous croyons ainsi que la validité externe de cette recherche s'en est trouvée augmentée.

Une autre limite que l'on ne peut négliger sur le plan méthodologique concerne l'information recueillie à la suite des entrevues semi-dirigées réalisées pour chacune des études de cas. Les entrevues semi-dirigées font aussi l'objet de certaines critiques

associées cette fois au biais potentiel lié au choix de certaines personnes au détriment d'autres et au fait que les informations recueillies « ne représentent pas toute la réalité du cas » (Roy, 2003, p. 207). En effet, ce type de collecte d'information s'appuie d'abord et surtout sur la perception qu'ont les acteurs de la mise en œuvre des différents engagements internationaux et à cet effet, certains risques demeurent quant aux éléments de réponses fournies par ce type de collecte d'information (Savoie-Zajc, 2009). Pour les études de cas choisies, l'entrevue semi-dirigée posait un défi à plusieurs égards. D'abord, le facteur temps constitue très certainement une limite dans la fiabilité de l'information fournie. Certaines personnes étaient interrogées à propos d'éléments datant de plus de dix à quinze ans (il faut notamment penser aux cas de la CGNA-PMEC et du CGGL où les négociations ont eu lieu au début des années 2000). Nous ne pouvons donc pas faire abstraction que les souvenirs de ces personnes ont pu être altérés à différents niveaux et que l'information fournie par la suite ait pu être partielle et incomplète. De même, les acteurs politiques et gouvernementaux étaient interrogés en quelque sorte à propos de l'appréciation qu'ils avaient de leur propre travail, puisqu'ils sont considérés comme les acteurs au centre de notre analyse de la mise en œuvre de ces engagements internationaux. Cet élément a aussi pu, dans une certaine mesure, avoir une incidence sur l'information transmise et que, même involontairement, leur perception de l'appréciation qu'ils avaient de la mise en œuvre de ces engagements ait été quelque peu modifiée par rapport à la réalité.

Pour pallier à ces limites bien réelles, nous avons choisi de recourir à des entrevues semi-dirigées non pas uniquement auprès des acteurs politiques et gouvernementaux, mais aussi auprès de partenaires du Québec dans ces ententes et de parties prenantes québécoises provenant des milieux environnementaux et économiques. L'inclusion d'une plus grande variété d'acteurs a permis, selon nous, d'assurer une meilleure fiabilité, d'accroître la rigueur et la crédibilité des informations recueillies. Nous avons, de surcroît, tenté d'objectiver notre analyse en utilisant d'autres techniques de collecte de l'information, comme l'utilisation de sources documentaires primaires et

secondaires, ce qui a contribué à trianguler et valider l'information recueillie par les entrevues semi-dirigées.

6.4 Conclusion

Ce dernier chapitre a permis de dégager plusieurs éléments de réflexion relativement à la mise en œuvre et au respect des engagements internationaux du Québec dans le domaine de l'environnement à la lumière des trois études de cas analysées dans cette recherche doctorale. Nous sommes donc, dans un premier temps, revenus sur notre grille d'analyse en présentant les dimensions analysées pour chaque étude de cas et fait ressortir les éléments les plus significatifs relativement à la mise en œuvre et au respect des engagements internationaux du Québec ainsi que les défis et contraintes qui ont aussi émergé de cette analyse. Dans un deuxième temps, nous avons fait un retour sur notre cadre d'analyse qui a servi à réaliser cette recherche doctorale. Nous avons finalement présenté les limites de cette recherche liées notamment à la méthodologie utilisée.

Ainsi, ce chapitre a permis de constater que le Québec tend à mettre en œuvre et à respecter ses engagements internationaux dans le domaine de l'environnement. Quelque soit le niveau de contrainte interne associée à l'engagement en question pour la province, il ne semble pas y avoir eu de différence notable sur le plan de la mise en œuvre par l'État québécois, à l'instar de ce qu'évoque la littérature sur les engagements internationaux non-contraignants qui a été abordée dans le chapitre un. La province aurait ainsi tendance, et ce, peu importe le niveau de contrainte interne associée à un engagement international, à respecter ses engagements internationaux contractés avec ses partenaires régionaux.

De même, notre recherche doctorale a pu mettre en lumière, du moins en partie, le fait que la province tend à respecter ses engagements internationaux parce que ce dernier cherche à démontrer la pertinence et l'importance des acteurs

gouvernementaux non centraux dans la gouvernance environnementale internationale. Le fait que le Québec souhaite jouer un rôle actif sur la scène internationale, qu'il cherche à développer une politique internationale autonome en terme de paradiplomatie environnementale, et qu'il internalise les buts et objectifs de chacune des ententes en question semble révélateur de cette volonté d'être considéré comme un acteur crédible et influent sur la scène internationale, alors que ce dernier ne jouit pas du même statut que les États nations par exemple. Ceci étant dit, nous ne pouvons estimer que cet élément constitue à lui seul une explication complète et entière de l'action internationale du Québec, et que des recherches plus approfondies sur les raisons justifiant le respect des engagements internationaux du Québec seraient importantes et nécessaires à cet égard.

Néanmoins, il nous apparaît clair, au terme de cette analyse, que l'action internationale du Québec dans le domaine de l'environnement constitue une avenue fort prometteuse dans la gouvernance environnementale nord-américaine. Par sa volonté de développer une paradiplomatie verte avec ses partenaires de part et d'autre de la frontière, mais aussi et surtout par le fait que ce dernier constitue un partenaire de confiance à l'égard des engagements internationaux qu'il contracte, le Québec légitime en quelque sorte l'intérêt, à la fois pour les praticiens et les chercheurs, de tenir en compte ces joueurs dans la régulation de problématiques d'actions collectives transfrontalières, régionales ou internationales et que les États fédérés peuvent devenir des acteurs internationaux pertinents, voire incontournable dans cette gouvernance environnementale internationale.

Conclusion

Les enjeux environnementaux sont devenus de plus en plus importants dans l'agenda politique international. Les questions des changements climatiques, de la biodiversité, de la gestion de l'eau transfrontalière, des océans et de la désertification sont autant d'exemples d'enjeux environnementaux ayant des impacts à différents échelons, et nécessitant par le fait même des actions à tous les niveaux de la gouverne. La nature stato-centrée des relations internationales ne peut tout simplement plus répondre adéquatement à ces nouvelles problématiques, puisque, pour reprendre les propos de Daniel Bell : « l'État-nation est devenu trop petit pour les grands problèmes de ce monde et trop gros pour les petits problèmes du monde » (1987, pp. 13-14). L'environnement, à sa manière, a favorisé l'émergence de nouvelles actions internationales de la part d'acteurs internationaux non conventionnels et a ainsi permis de repenser la façon d'entrevoir le système international et de réguler les problématiques d'action collective transfrontalières et internationales.

En réponse à cette problématique, des acteurs gouvernementaux non centraux ont donc pris les devants de la scène et ont investi la sphère internationale. Des villes, des régions et des États fédérés ont développé de multiples initiatives internationales pour améliorer la qualité de l'environnement et certains d'entre eux ont été particulièrement actifs à cet égard, et le Québec est certainement l'un des plus actifs parmi eux.

En effet, les dernières décennies ont montré une accélération de l'action internationale du Québec sur plusieurs questions dont celles associées aux problématiques environnementales, à la fois au niveau transfrontalier, régional et au

niveau international. La nature intermestique et l'interdépendance évidente associée à la fois aux enjeux environnementaux et aux acteurs pouvant intervenir dans la régulation de ces problématiques d'action collectives, mais aussi et surtout l'influence de ces enjeux sur les compétences constitutionnelles et sur les champs d'action publique au Québec ont contribué à accroître l'intérêt de cette dernière à intervenir sur la scène internationale afin de répondre à ces problématiques de façon bilatérales et multilatérales. Plusieurs ententes internationales de différentes natures ont ainsi vu le jour et l'espace nord-américain a été l'un des principaux terrains pour le développement de cette paradiplomatie environnementale québécoise.

Au Québec, le développement de cette paradiplomatie environnementale revêtait un caractère singulier. Celle-ci s'inscrivait dans une histoire et un contexte où, depuis près de 50 ans, le Québec a mis en place les fondements de son action internationale par la doctrine Gérin-Lajoie et où ce dernier a construit une véritable expertise internationale dans ses domaines de compétence. Peu importe le gouvernement en place, l'action internationale du Québec est demeurée un élément important du développement et de l'identité québécoise et encore aujourd'hui, le Québec est l'un des États fédérés qui investit le plus dans ses relations internationales (Balthazar, 2003 [1994]; Fry, 2004; Paquin, 2004). Et le domaine environnemental n'a pas échappé à cette tendance. Le Québec s'est joint à de nombreuses organisations multilatérales, a investi plusieurs forums internationaux et a adopté plusieurs ententes internationales touchant les domaines de l'eau, des changements climatiques, des polluants transfrontaliers et j'en passe. Il a cherché à faire sa marque, montrer sa pertinence et surtout, légitimer le rôle des États fédérés dans la gouvernance environnementale internationale contemporaine.

Dans cet esprit, si plusieurs recherches ont montré l'importance de la paradiplomatie québécoise, peu d'entre elles n'ont cherché à mesurer l'effectivité de ses actions internationales. En effet, alors que l'État québécois investit temps et ressources afin d'élaborer et d'adopter des engagements internationaux dans le domaine de

l'environnement, aucune étude n'avait cherché à analyser dans quelle mesure le Québec respecte et met en œuvre ses engagements internationaux. L'objectif de cette thèse était de répondre à cette lacune en effectuant une analyse comparée de la mise en œuvre de trois engagements internationaux adoptés par le Québec au cours des quinze dernières années dans le domaine de l'environnement et ainsi apporter une contribution théorique et pratique sur le rôle et l'importance des États fédérés dans la gouvernance environnementale contemporaine. De façon plus concrète, nous souhaitons 1) analyser les mécanismes de mise en œuvre des engagements internationaux du Québec dans le domaine de l'environnement; 2) explorer les facteurs et déterminants de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec ; et 3) apporter une réflexion sur la pertinence des États fédérés dans la gouvernance environnementale nord-américaine. Les trois cas à l'étude, soit l'analyse du plan d'action de lutte contre les changements climatiques de la CGNA-PMEC, la mise en place du marché de carbone de la WCI et l'entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent du CGGL, et l'utilisation d'un cadre d'analyse jumelant la littérature sur la paradiplomatie, la mise en œuvre des politiques publiques et du respect des engagements internationaux, ont permis de mettre en lumière la mise en œuvre et le respect des engagements internationaux du Québec tout en proposant une réflexion par rapport à nos objectifs de recherche. Nous estimons donc, au terme de cette recherche, que le Québec a mis en œuvre et respecté ses engagements internationaux dans le domaine environnemental, et la section qui suit pose un éclairage plus approfondi sur les résultats de cette recherche.

Retour sur les résultats de la recherche

L'analyse de nos trois études de cas a été réalisée aux chapitres trois, quatre, cinq et six et ont permis de relever plusieurs éléments significatifs relativement à notre question générale et nos questions spécifiques de recherche. Nous pouvons d'entrée de jeu mentionner que cette analyse comparée a permis de constater le haut degré de

mise en œuvre et de respect des engagements internationaux du Québec. En effet, pour les trois cas d'étude, le Québec a répondu adéquatement aux buts et objectifs de chacune des ententes et il a, par le fait même, respecté « le corps et l'esprit » de ses engagements internationaux, constituant ainsi un partenaire international de confiance à l'égard de ses relations internationales dans le domaine de l'environnement. Ce faisant, cela démontre l'importance qu'il faut désormais accorder aux relations internationales de ces entités gouvernementales non centrales dans la gouvernance environnementale et plus largement par rapport aux visions véhiculées à l'égard du système international en tant que tel.

Les résultats nous ont également instruit à propos de certains déterminants permettant de favoriser la mise en œuvre et le respect des engagements internationaux du Québec. Notamment, la question du consensus social, politique et économique est ressortie comme un élément significatif pour la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec. Ce consensus a ainsi permis de légitimer et d'internaliser les principes et valeurs de ces engagements internationaux dans les différentes actions prises par la suite par l'État québécois. En deuxième lieu, le leadership du gouvernement et de l'administration publique a aussi été considéré comme une condition déterminante à la mise en œuvre de ces engagements internationaux. À ce leadership de l'administration publique découle aussi l'importante mobilisation des ressources et l'expertise bureaucratique québécoise à l'égard des questions internationales et de l'environnement. En quatrième lieu, nous avons noté la participation des acteurs non étatiques et des parties prenantes dans les processus de négociation et de mise en œuvre des engagements internationaux. Cette participation a assuré une meilleure compréhension des engagements en question et aussi une plus grande transparence dans le processus de mise en œuvre pour l'État québécois. La cohérence entre ces engagements internationaux avec les politiques publiques québécoises est aussi ressortie comme déterminant de la mise en œuvre de ces engagements en question. Enfin, nous ne pouvons passer sous silence le fait que ces ententes ont toutes, à leur manière, mis en place un suivi régional de la mise en œuvre

de ces engagements, ce qui a pu, dans une certaine mesure, contribuer à faciliter la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec, d'autant plus que ces suivis permettaient de mesurer l'état d'avancement et « exercer de la pression » sur le Québec sur le plan réputationnel notamment.

Les résultats de cette recherche ont aussi montré certains défis et contraintes dans la mise en œuvre et le respect des engagements internationaux du Québec. La volonté parfois inégale des États parties à mettre en œuvre ces ententes internationales peut constituer un frein à la mise en œuvre effective par le Québec et le cas de la WCI est particulièrement révélateur à cet égard. Dans le même esprit, des modifications au contexte social, économique et politique contribuent également à créer un climat d'incertitude sur le plan de la mise en œuvre, surtout lorsque cela touche la santé économique des États en question. Les acteurs économiques peuvent ainsi exercer des pressions supplémentaires pour ralentir ou freiner la mise en œuvre d'engagements internationaux. Enfin, la complexité associée aux enjeux abordés, et donc aux engagements en question ne peut être passée sous silence. Il apparaît clairement que la complexité des engagements analysés peut constituer un défi potentiel très important pour la phase de mise en œuvre, surtout dans une optique où les engagements ont une contrainte interne plus forte et que celles-ci nécessitent une harmonisation entre les politiques adoptées par chacun des États fédérés pour être effectifs.

Ceci étant dit, en quoi ces résultats nous renseignent sur la pertinence des États fédérés dans la gouvernance environnementale nord-américaine? Pour commencer, nous pouvons estimer que les ententes internationales négociées par les États fédérés nord-américains ne sont pas adoptées dans l'unique souhait d'avoir bonne réputation, de bien paraître ou encore de faire du « green washing » (Séguin & Chaloux, 2014 (à paraître)). Cette recherche a montré que ces derniers souhaitent réellement, dans la plupart des cas, mettre en œuvre et respecter leurs engagements internationaux dans le domaine de l'environnement. Il y a donc clairement une volonté d'être présent et

actif dans la gouvernance environnementale nord-américaine et les États fédérés sont ainsi devenus des acteurs phares dans le développement d'une gouvernance environnementale transfrontalière ou régionale en Amérique du Nord.

Un deuxième élément qui ressort de cette recherche concerne le fait que les engagements internationaux adoptés par les États fédérés nord-américains ont permis de répondre à la nature complexe des enjeux environnementaux et aux tensions contradictoires perçues dans la gestion de ces enjeux. Rosenau aborde cette idée lorsqu'il traite du concept de « fragmentation », référant à : « the diverse and contradictory forces that can be summarized in the clash between globalization, centralization, and integration on the one hand and localization, decentralization, and fragmentation on the other » (Rosenau, 2004, p. 34). Les engagements contractés par les États fédérés permettent ainsi de répondre en partie à ces tensions, par leur niveau *meso*, qui doit tenir en compte les aspects nationaux, mais aussi locaux (qui dans ces cas, relèvent de leurs compétences constitutionnelles) et de proposer de nouvelles pistes de gouvernance qui tiennent compte de ces tensions entre l'international et l'interne.

Dans le même esprit, nous avons constaté que les États fédérés ont su répondre aux défis associés à la nature constitutionnelle rattachée à leur statut, en proposant des engagements environnementaux innovants qui tiennent compte de leurs particularités et de leurs compétences constitutionnelles. À cet effet, ces contraintes structurelles leur ont permis d'être peut-être davantage réalistes dans les négociations et l'adoption de ces engagements en question et d'opter pour des engagements que ceux-ci peuvent véritablement mettre en œuvre.

Enfin, nous pouvons estimer que la gouvernance environnementale nord-américaine est désormais à niveaux multiples, et que les États fédérés constituent également un palier gouvernemental essentiel et nécessaire à considérer pour améliorer les conditions environnementales de ce vaste territoire.

Quelques pistes pour les recherches futures

Plusieurs pistes de recherche émergent au terme de cette recherche doctorale. En premier lieu, notre recherche visait à analyser le processus de mise en œuvre d'engagements internationaux pour un acteur en particulier, soit l'État québécois. Bien que l'analyse de cet acteur a permis d'observer dans quelle mesure celui-ci met en œuvre et respecte ses engagements internationaux, il conviendrait d'analyser plus largement et de façon comparée le Québec avec d'autres acteurs sur cette même problématique. Ainsi, si pour les cas analysés, nous pouvons envisager positivement que plusieurs, voire la majorité des États partenaires du Québec ont mis en œuvre leurs engagements internationaux, peut-on affirmer cela avec certitude? Ou est-ce que le Québec constitue plutôt un cas particulier et distinct dans cette propension à respecter les engagements dans le domaine de l'environnement, qu'il y aurait de ce fait un « particularisme québécois » ? Une telle recherche comparée nous permettrait de démystifier ces hypothèses et d'accroître le potentiel de généralisation, de validité externe et ainsi élargir nos conclusions de recherche relativement à l'activité internationale des États fédérés dans le domaine de l'environnement.

Ensuite, si nos résultats montrent que le Québec constitue un partenaire international de confiance dans le domaine de l'environnement, peut-on estimer que cette conclusion soit aussi valide pour d'autres enjeux internationaux d'importance pour la province? En d'autres termes, pourrait-on répliquer cette recherche à d'autres secteurs où le Québec est très actif internationalement? À cet égard, une analyse de la mise en œuvre portant sur des secteurs d'action distincts, comme dans les domaines de la sécurité transfrontalière, de la culture, ou encore de la solidarité internationale, nous permettrait d'offrir un portrait plus juste quant à l'action internationale du Québec et à sa légitimité dans le système international actuel.

Finalement, si les pistes de recherche mentionnées jusqu'à maintenant se concentrent surtout sur les engagements internationaux des États fédérés et s'inscrivent dans une

logique de gouvernance environnementale horizontale, d'autres types d'engagements internationaux du Québec pourraient être analysés, et cette fois dans une logique de gouvernance à paliers multiples. Certains engagements internationaux contractés par le Québec dans les dernières décennies comme ceux portant sur la gestion de cours d'eau transfrontaliers comme le Lac Memphrémagog ou encore celui du Lac Champlain, requièrent, pour être effectifs et véritablement mis en œuvre, la prise en compte d'une multitude d'acteurs gouvernementaux à différents échelons, et aussi des acteurs non gouvernementaux qui sont directement interpellés par les problématiques abordées dans ces ententes. Or, ces engagements ont aussi fait l'objet de peu d'attention de la part des chercheurs et une analyse en profondeur de la mise en œuvre de ces ententes internationales permettrait d'aller encore plus loin dans cette volonté de cerner les déterminants, les défis et les contraintes de la mise en œuvre des engagements internationaux du Québec dans ce domaine.

En conclusion, ces différentes pistes de recherche révèlent tout le potentiel que nous offre la recherche sur la mise en œuvre et le respect des engagements internationaux des États fédérés et qu'il semble que nous en soyons encore aux premiers balbutiements de la recherche sur ces questions. Reste à voir quel tournant prendront ces recherches et quelles places prendront les États fédérés dans la gouvernance environnementale actuelle et à venir.

Annexe

Questionnaire d'entrevue

A. L'entente, sa mise à l'agenda, sa formulation et sa diffusion

- A1. Selon vous, pourquoi le Québec a-t-il souhaité se joindre à une telle entente?
- A2. Selon vous, quel a été le rôle joué par le Québec dans la mise à l'agenda de cette problématique et dans la création de l'entente?
- A3. Comment percevez-vous le niveau de contrainte de cette entente pour le Québec? (à la fois sur le plan symbolique, politique et normatif)
- A4. En se référant aux buts et objectifs de l'entente, dans quelle mesure croyez-vous que ces buts et objectifs répondent aux enjeux clefs du Québec par rapport à cette problématique?
- A5. Quelle était l'implication des différentes parties prenantes dans le processus de formulation de l'entente?
- A5a. Expliquez
- A5b. Selon vous, comment ce niveau d'implication (des parties prenantes ou de votre organisation) dans la formulation de l'entente a-t-il affecté la mise en œuvre?
- A6. Selon vous, comment cette entente a-t-elle été diffusée dans les différentes organisations effectuant la mise en œuvre de l'initiative en tant que tel?
- A6a. Selon vous, comment ce niveau de diffusion de l'entente a-t-elle affecté la mise en œuvre?
- A7. Selon vous, quelles étaient les principales inquiétudes véhiculées par les parties prenantes lors de la phase d'élaboration de l'entente et au début du processus de mise en œuvre?
- A7a. Ses inquiétudes se sont-elles matérialisées? Expliquez.

B. Contexte et environnement externe – économique, politique et social

- B1. Selon vous, comment les facteurs politiques – à la fois au niveau provincial, fédéral, transfrontaliers et intergouvernemental facilitent ou entravent le processus de mise en œuvre de l'entente? SVP, prenez en considération les changements de gouvernement, la décentralisation, l'environnement politique et les autres accords internationaux (Protocole de Kyoto, négociations climatiques internationales, etc.)
- B2. On ne peut certainement pas faire abstraction de la crise économique qui, depuis 2008, a modifié considérablement le paysage politique et économique en Amérique

du Nord. Selon vous, sur le plan interne et sur le plan externe, dans quelle mesure la crise économique a-t-elle influencé le processus de mise en œuvre l'entente?

B3. Selon vous, comment les ONG et la population ont-elles accueilli l'entente?

B4. Selon vous, comment les acteurs économiques du Québec ont-ils accueilli l'adoption de l'entente?

C. Leadership dans la mise en œuvre

C1. Actuellement, y a-t-il un appui de la part de leaders d'opinion ou d'institutions influentes de n'importe quel secteur pour mettre en œuvre cette entente?

C1a Quels leaders ou institutions appuient la mise en œuvre de cette entente?

C1b Comment cet appui pour la mise en œuvre se manifeste-t-il?

C2. Actuellement y a-t-il une opposition de la part de leaders d'opinion ou d'institutions influentes de n'importe quel secteur pour mettre en œuvre cette entente?

C2a Quels leaders ou institutions s'opposent à la mise en œuvre de cette entente?

C2b Comment cette opposition pour la mise en œuvre se manifeste-t-elle?

C3. Comment jugez-vous le leadership du ministère responsable du dossier à mettre en œuvre cette entente?

D. Planification et opérationnalisation de la mise en œuvre

D1. Du côté québécois, comment la planification et l'opérationnalisation de la mise en œuvre de l'entente se sont-elles réalisées?

D1a. Y a-t-il eu l'adoption d'un décret ministériel ou l'élaboration d'une loi pour mettre en œuvre les buts et objectifs de l'entente?

D1b. Y a-t-il eu l'élaboration d'un plan de mise en œuvre?

Si la réponse est non :

S'il n'y a aucun plan de mise en œuvre, quel document est utilisé pour guider la mise en œuvre de l'entente? Aide-t-il à la mise en œuvre?

D2. Y a-t-il un mécanisme en place pour assurer le financement de la mise en œuvre de cette entente ? SVP expliquez le mécanisme

D3. Selon vous, est-ce que vous estimez que les fonds alloués sont suffisants pour mettre en œuvre l'entente?

D4. Selon vous, comment évaluez-vous la coordination entre les différentes organisations qui mettent en œuvre les stratégies pour atteindre les objectifs de l'entente dans la province?

D5. Êtes-vous conscients de quelconques barrières ou défis qui nuisent à la mise en œuvre de l'entente?

D6. Considérez-vous le processus de mise en œuvre comme étant rigide ou flexible?

D6a. Selon vous, est-ce que cela nuit ou favorise l'atteinte des objectifs de l'entente?

D7. Quelles sont les méthodes utilisées pour faire le suivi de la mise en œuvre de l'entente? [Des rencontres périodiques, des rapports périodiques, des données statistiques, etc.]

D8. Est-ce que les parties prenantes sont au fait des avancées en terme de suivi de la mise en œuvre?

D9. Est-ce que le suivi (et les rapports d'avancées) aide votre organisation à planifier et prendre des décisions?

D10. Dans l'ensemble, comment évaluez-vous la mise en œuvre de l'entente actuellement?

D11. Selon vous, croyez-vous que le Québec réussira à atteindre les objectifs fixés par l'entente?

D12. Selon vous, dans quelle mesure croyez-vous que les partenaires du Québec (les autres États fédérés) ont atteint ou atteindront les objectifs fixés par la politique?

E. Implication des parties prenantes dans le processus

E1. Dans quelle mesure les différentes organisations (ministères, agences, secrétariats) au sein du gouvernement sont-elles impliquées dans la mise en œuvre de l'entente?

E2. Dans quelle mesure d'autres parties prenantes sont impliquées dans la mise en œuvre de l'entente?

E2a. Expliquez (Quelles parties prenantes? ONG, le secteur privé, certains industriels, groupes de femmes, etc.)

E3. Est-ce que des groupes/organisations de la société civile supportent et suivent (advocacy) le processus de mise en œuvre de cette entente?

Quels groupes?

SVP décrivez les effets de leurs actions (suivi) sur la mise en œuvre de l'entente

E4. Dans quelle mesure estimez-vous que les parties prenantes facilitent ou interfèrent avec le processus de mise en œuvre?

E5. Autres commentaires relatifs aux parties prenantes que vous souhaitez aborder

F. Autres éléments

F1. De façon générale, quels sont vos constats par rapport à la politique et plus largement à la gouvernance transfrontalière ou régionale?

F2. Comment évaluez-vous la coopération transfrontalière avec les partenaires du Québec dans le cadre de cette initiative?

F3. Dans quelle mesure estimez-vous que ce type d'entente contribue à améliorer la gestion de la problématique environnementale concernée?

F4. Avez-vous d'autres éléments que vous souhaitez aborder dans le cadre de cette entrevue?

Bibliographie

- Abbott, K. W. (1989). Modern International Relations Theory: A Prospectus for International Lawyers. *Yale Journal of International Law*, 14, 335-411.
- Abbott, K. W. (1996). "Economic" Issues and Political Participation: The Evolving Boundaries of International Federalism. *Cardoso Law Review*, 18, 971-1010.
- Abgrall, J.-F. (2005a). North American Linkages. Economic Relations and Cross-Border Organizations Along the 49th Parallel. *Gouvernement du Canada, Working Paper Series*, 001.
- Abgrall, J.-F. (2005b). *A Survey of Major Cross-Border Organizations Between Canada and the United States*. Ottawa: Gouvernement du Canada.
- Aguirre, I. (1999). Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition. Dans F. Aldecoa & M. Keating (Dir.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments* (pp. 185-209). Portland: Frank Cass.
- Aldecoa, F., & Keating, M. (Dir.). (1999). *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Portland: Editions Frank Cass.
- Allan, J., & Vengroff, R. (2012). Paradiplomacy: States and Provinces in the Emerging Governance Structure of North America. Dans J. Ayres & L. Macdonald (Dir.), *North America in Question. Regional Integration in an Era of Economic Turbulence* (pp. 277-308). Toronto: University of Toronto Press.
- Anderson, J. E. (1975). *Public Policy-Making*. New York: Praeger.
- AQLPA et al. (2009). *Le système québécois de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre. Une démarche fondamentale*. Mémoire présenté dans le cadre du projet de loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives en matière de

changements climatiques. Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale du Québec.

Arbour, J.-M., & Parent, G. (2006). *Droit international public* (5e ed.). Cowansville: Les Éditions Yvon Blais Inc.

Armstrong, D., Farrell, T., & Lambert, H. (2010). *International Law and International Relations* (2e ed.). New York: Cambridge University Press.

Bache, I., & Flinders, M. (Dir.). (2004). *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Bakvis, H., Baier, G., & Brown, D. M. (Dir.). (2009). *Contested Federalism: Certainty and Ambiguity in the Canadian Federation*. Toronto: Oxford University Press.

Balthazar, L. (2003 [1994]). Les relations internationales du Québec. Dans A. G. Gagnon (dir.), *Québec: État et société. Tome II* (pp. 505-535). Montréal: Les Éditions Québec/Amérique.

Balthazar, L., & Hero, A. O. (1999). *Le Québec dans l'espace américain*. Montréal: Éditions Québec Amérique.

BAPE. (2000). *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*. Québec: Commission sur la gestion de l'eau au Québec.

Bardach, E. P. (1977). *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge: MIT Press.

Baril, H. (2014, 26 mars). Bourse du carbone: Gaz Métro craint l'impact pour sa clientèle, *La Presse*. Récupéré de <http://affaires.lapresse.ca/economie/energie-et-ressources/201403/26/01-4751455-bourse-du-carbone-gaz-metro-craint-limpact-pour-sa-clientele.php>

Barnett, M. (2010). Canadian Provinces and the Western Climate Initiative: The Constitutionality of Extraordinary Cross-Border Cooperation. *Columbia Journal of Transnational Law Association*, 48(2), 321-352.

Barrett, S. M. (2004). Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration*, 82(2), 249-262.

- Barrett, S. M., & Fudge, C. (1981). Examining the Policy-Action Relationship. Dans S. M. Barrett & C. Fudge (Dir.), *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy* (pp. 3-34). Londres: Methuen.
- Beaudoin, G.-A. (2004). *La Constitution du Canada : institutions, partage des pouvoirs. Charte canadienne des droits et libertés*. Montréal: Wilson et Lafleur.
- Bédard, C. (2004). *Le Bassin du Saint-Laurent et les Grands Lacs. Cadre juridique*. Saint-Nicolas: Les Presses de l'Université Laval.
- Bélanger, A. (2011). Fédéralisme canadien et lutte contre les changements climatiques. *Constitutional Forum constitutionnel* 20(1), 9-20.
- Bélanger, L. (1994). La diplomatie culturelle des provinces canadiennes. *Études internationales*, 25(3), 421-452.
- Bell, D. (1987). The World and the United States in 2013. *Daedalus*, 116(3), 1-31.
- Bernier, L. (1988). The Foreign Economic Policy of a Subnational State: The Case of Quebec. Dans I. D. Duchacek, D. Latouche & G. Stevenson (Dir.), *Perforated Sovereignties and International Relations* (pp. 125-139). Westport: Greenwood Press.
- Bernier, L. (1996). *De Paris à Washington. La politique internationale du Québec*. Montréal: Presses de l'Université du Québec.
- Bernier, L. (1999). Les États-Unis : à la fois trop près et trop loin. *Politique et Sociétés*, 18(1), 109-127.
- Bernier, L. (2010). La mise en oeuvre des politiques publiques. Dans S. Paquin, L. Bernier & G. Lachapelle (Dir.), *L'analyse des politiques publiques* (pp. 259-277). Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Bernier, L., & Lachapelle, G. (2010). L'étude des politiques gouvernementales. Dans S. Paquin, L. Bernier & G. Lachapelle (Dir.), *Analyse des politiques publiques*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Bernier, Y., & Thérien, J.-P. (1994). Le comportement international du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta dans le domaine économique. *Études internationales*, 25(3), 453-486.

- Bhanoo, S. N. (2010, 11 février). Arizona Quits Western Cap-and-Trade Program, *The New York Times*.
- Bhuyan, A., Jorgensen, A., & Sharma, S. (2010). *Taking the Pulse of Policy: The Policy Implementation Assessment Tool*. Washington: U.S. Agency for International Development (USAID).
- Bielecki, J. A. (2006). Managing Resources with Interstate Compacts: A Perspective from the Great Lakes. *Buffalo Environmental Law Journal*, 14, 173-210.
- Birkland, T. A. (2001). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Blais, M., & Martineau, S. (2006). L'analyse inductive générale: description d'une démarche visant à donner un sens à des données brutes. *Recherches qualitatives*, 26(2), 1-18.
- Bodansky, D. (2010). *The Art and Craft of International Environmental Law*. Cambridge: Harvard University Press.
- Botts, L., & Muldoon, P. (2008). Using the Boundary Waters Treaty for the 21st Century: Revitalizing the Great Lakes Water Governance Regime. *The Wayne Law Review*, 54(4), 1553-1570.
- Boyle, F. A. (1980). The Irrelevance of International Law. *California Western International Law Journal*, 10(2), 193-219.
- Breitmeier, H. (2008). *The Legitimacy of International Regimes*. Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Brewer, G. D. (1974). The Policy Sciences to Emerge: To Nurture and Structure a Discipline. *Policy Sciences*, 5(3), 239-244.
- Brown, D. M., & Fry, E. H. (Dir.). (1993). *States and Provinces in the International Economy*. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press.
- Brown, D. M., & Groen, J. (1994). Attitudes et comportements des gouvernements provinciaux du Canada à l'endroit des États-Unis. *Études internationales*, 25(3), 487-522.

- Brun, A., & Lasserre, F. (2006). Les politiques territoriales de l'eau au Québec (Canada). *Développement durable et territoires*, 6.
- Brun, H., & Tremblay, G. (2002). *Droit constitutionnel* (4e ed.). Cowansville: Éditions Yvon Blais.
- Brunnée, J. (2006). Enforcement Mechanisms in International Law and International Environmental Law. Dans U. Beyerlin, P.-T. Stoll & R. Wolfrum (Dir.), *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements. A Dialogue between Practitioners and Academia* (pp. 1-23). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Brunnée, J., & Toope, S. J. (1997). Environmental Security and Freshwater Resources: Ecosystem Regime Building. *The American Journal of International Law*, 91(1), 26-59.
- Bruyninckx, H., Happaerts, S., & Van den Brande, K. (Dir.). (2012). *Sustainable Development and Subnational Governments. Policy-Making and Multi-Level Interactions*. New York: Palgrave Macmillan.
- C2ES. (2007). *West Coast Governors' Global Warming Initiative*. Washington D.C.: Center for Climate and Energy Solutions. Récupéré de <http://www.c2es.org/us-states-regions/news/2007/west-coast-governors-global-warming-initiative>.
- C2ES. (2013). California Cap-and-Trade Program Summary. Arlington: Center for Climate and Energy Solutions.
- Caillé, M. (2014). [Lettre du Parti Québécois à SWITCH, l'Alliance pour une économie verte au Québec].
- Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy. Theories and Issues*. New York: Palgrave Macmillan.
- California. (2011). *California Air Resources Board adopts key element of state climate plan*, New Release Sacramento.
- Canada. (1992). *Friends of the Oldman River Society c. Ministre des Transports du Canada*, [1992] 1 R.C.S. 3. Ottawa: Cour suprême du Canada.

- Canada. (2004). *Ententes de mise en oeuvre de l'Annexe de 2001 de la Charte des Grands Lacs. Rapport du comité permanent de l'Environnement et du développement durable*. Ottawa: Chambre des communes.
- Canada. (2005a). *The Emergence of Cross-Border Regions. Interim Report*. Ottawa: Gouvernement du Canada.
- Canada. (2005b). *Fierté et influence: notre rôle dans le monde - diplomatie. Énoncé de politique internationale du Canada*. Ottawa: Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.
- Canada. (2013a). *Faits et chiffres sur le Saint-Laurent*. Ottawa: Gouvernement du Canada, Environnement Canada. Récupéré de <http://ec.gc.ca/stl/default.asp?lang=Fr&n=49C847E2-1>.
- Canada. (2013b). *Faits intéressants des Grands Lacs*. Ottawa: Gouvernement du Canada, Environnement Canada. Récupéré de <http://www.ec.gc.ca/grandslacs-reatlakes/default.asp?lang=Fr&n=B4E65F6F-1>.
- Cardinal, F. (2008, 23 septembre). Vers une bourse du carbone nord-américaine, *La Presse*, p. A1.
- Carlarne, C. P. (2010). *Climate Change Law and Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Carroll, B. W., & Carroll, T. (1999). Civic Networks, Legitimacy and the Policy Process. *Governance, An International Journal of Policy and Administration*, 12(1), 1-28.
- CGGL. (1985). *Charte des Grands Lacs*. Conseil des gouverneurs des Grands Lacs.
- CGGL. (2001). *The Great Lakes Charter Annex*. Council of Great Lakes Governors. Récupéré de <http://www.cglg.org/projects/water/docs/annexe2001fra.pdf>.
- CGGL. (2004). *Projets d'ententes sur les ressources durables en eaux du Bassin des Grands Lacs. Résumé des commentaires du public*. Chicago: Conseil des gouverneurs des Grands Lacs. Récupéré de www.cglg.org/projects/water/docs/CommentsSummary-français.pdf.

- CGGL. (2005). *Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent*. Conseil des gouverneurs des Grands Lacs, 13 décembre 2005.
- CGGL. (2013a). *Great Lakes Water Management*. Chicago: Council of Great Lakes Governors. Récupéré de <http://www.cglg.org/projects/water/index.asp>.
- CGGL. (2013b). *History*. Chicago: Council of Great Lakes Governors. Récupéré de <http://www.cglg.org/Overview/History.asp>.
- CGGL. (2013c). *Mission*. Chicago: Council of Great Lakes Governors. Récupéré de <http://www.cglg.org/Overview/mission.asp>.
- CGNA-PMEC. (1989). *Committee on the Environment: Annual Report*. Montebello: CGNA-PMEC.
- CGNA-PMEC. (1990). *Le climat planétaire*. Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada.
- CGNA-PMEC. (1994). *Océans et développement durable*. Résolution 20-10, 16-17 juin 1994.
- CGNA-PMEC. (1995). *Les technologies en matière d'environnement*. Résolution 21-4, 7 au 9 juin 1995.
- CGNA-PMEC. (2001a). *Plan d'action sur le changement climatique*. Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada.
- CGNA-PMEC. (2001b). *Résolution concernant l'énergie et l'environnement*. Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, 26 au 28 août 2001. Récupéré de <http://www.scics.gc.ca/francais/conferences.asp?a=viewdocument&id=675>.
- CGNA-PMEC. (2004). *Report to New England Governors and Eastern Canadian Premiers on Climate Change Projects*. CGNA-PMEC.
- CGNA-PMEC. (2005). *Report to New England Governors and Eastern Canadian Premiers on Climate Change Projects*. CGNA-PMEC.

CGNA-PMEC. (2006). *Report to the New England Governors and Eastern Canadian Premiers on the Activities of the Climate Change Steering Committee*. CGNA-PMEC.

CGNA-PMEC. (2007). *Report to New England Governors and Eastern Canadian Premiers on Climate Change Projects*. CGNA-PMEC.

CGNA-PMEC. (2008a). *Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et premiers ministres de l'Est du Canada : Aperçu des discussions 1973-2008*. Boston: Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada.

CGNA-PMEC. (2008b). *Report the the 32nd Conference of New England Governors and Eastern Canadian Premiers. Climate Change Steering Committee Activities and Work Plan*. CGNA-PMEC.

CGNA-PMEC. (2009). *Report to the 33rd Conference of New England Governors and Eastern Canadian Premiers. Climate Change Steering Committee Activities and Work Plan*. CGNA-PMEC.

CGNA-PMEC. (2010). *Report to the 34th Conference of New England Governors and Eastern Canadian Premiers. Climate Change Steering Committee Activities and Work Plans*. CGNA-PMEC.

CGNA-PMEC. (2012). *Report to the 36th Conference of New England Governors and Eastern Canadian Premiers. Climate Change Steering Committee Activities and Work Plan*. CGNA-PMEC.

CGNA-PMEC. (2013a). *Comité international du Nord-Est sur l'énergie. Rapport d'activité et plan de travail*. La Malbaie: Rapport présenté à la 37e Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada.

CGNA-PMEC. (2013b). *Progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan d'action régional 2001 sur les changements climatiques : Historique et perspectives*. Charlevoix: Rapport présenté à la 37e Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada.

CGNA-PMEC. (2013c). *Rapport annuel 2012-2013 et plan de travail 2013-2014. Comité directeur sur les changements climatiques*. La Malbaie: Rapport présenté à la 37e Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada.

- CGNA-PMEC. (2013d). *Rapport annuel 2012-2013 et plan de travail 2013-2014. Comité sur les transports et la qualité de l'air*. La Malbaie: Rapport présenté à la 37e Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada.
- Chaloux, A. (2009). *Fédéralisme, relations transfrontalières et changements climatiques en Amérique du Nord : le cas de la CGNA-PMEC*. (Mémoire es arts), Université de Sherbrooke, Sherbrooke.
- Chaloux, A. (2010). Le Québec, les États-Unis et l'environnement. Dans G. Lachapelle (dir.), *Le destin américain du Québec: américanité, américanisation et anti-américanisme* (pp. 201-224). Québec: Presses de l'Université Laval.
- Chaloux, A. (2014). Promesses enterrées : L'évolution de la politique climatique du Canada à l'ère des Conservateurs. *Revue canadienne de politique étrangère*(à paraître).
- Chaloux, A., & Séguin, H. (2012). États fédérés et mise en oeuvre de traités climatiques internationaux: le cas du Québec. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 41(3), 607-632.
- Charest, J. (2004). *Allocution du premier ministre du Québec à l'ENAP, 25 février 2004*. Récupéré de http://www.premier.gouv.qc.ca/general/discours/archives_discours/2004/fevrier/dis20040225.htm.
- Chayes, A., & Chayes, A. H. (1995). *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge: Harvard University Press.
- Choinière-Lapointe, P. (2008). *Constructivisme et capacité internationale des États fédérés: l'exemple de la participation du Québec au régime de protection des Grands Lacs*. (Mémoire (M.A.)), Université du Québec à Montréal, Montréal.
- CMI. (1999). *Rapport final sur la protection des eaux des Grands Lacs présenté aux gouvernements du Canada et des États-Unis d'Amérique*. Commission mixte internationale. Récupéré de <http://www.ijc.org/rel/boards/cde/finalreport/rapportfinal.html>.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.

- Comeau, P.-A., & Fournier, J.-P. (2002). *Le lobby du Québec à Paris*. Montréal: Québec Amérique.
- Comtois, S., & Turgeon, B. (2008). Propos sur le régime juridique de l'eau au Québec. Dans C. Choquette & A. Létourneau (Dir.), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec* (pp. 99-123). Québec: Éditions MultiMondes.
- Conseil régional des ressources en eau des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. (2012). *Résolution no 20 - Adoption du budget de l'exercice financier 2014*. Chicago: Conseil régional des ressources en eau des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. Récupéré de http://www.glsregionalbody.org/Docs/Resolutions/GLSLRWRRB_Resolution_20_FY14_BudgetFrancais.pdf.
- Conteh, C. (2011). Policy implementation in Multilevel Environments: Economic Development in Northern Ontario. *Canadian Public Administration*, 54(1), 121-142.
- Côté, C. (2014, 4 avril). Marché du carbone: les libéraux persistent, *La Presse*. Récupéré de <http://www.lapresse.ca/actualites/elections-quebec-2014/201404/04/01-4754364-marche-du-carbone-les-liberaux-persistent.php>
- Côté, L., & Lévesque, B. (2009). L'État stratège, la citoyenneté, la démocratie plurielle et la gouvernance partagée. Dans L. Côté, B. Lévesque & G. Morneau (Dir.), *État stratège et participation citoyenne* (pp. 11-51). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- CPEQ. (2009). *Projet de loi No 42 Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives en matière de changements climatiques*. Québec: Mémoire présenté par le Conseil partronal de l'environnement du Québec, Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale du Québec.
- CPMM. (2011). *Conseil des premiers ministres des Maritimes (CPMM)*. Conseil des Premiers ministres des Maritimes. Récupéré de <http://cap-cpma.ca/default.asp?mn=1.80.92.94>.
- Craven, G. (1993). Federal constitutions and external relations. Dans B. Hocking (dir.), *Foreign Relations and Federal States*. London: Leicester University Press.
- Criekemans, D. (dir.). (2010). *Regional Sub-State Diplomacy Today*. Leiden: Martinus Nijhoff.

- Cyr, H. (2009). *Canadian Federalism and Treaty Powers. Organic Constitutionalism at Work*. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.
- Dehousse, R. (1989). Fédéralisme, asymétrie et interdépendance: Aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral. *Études internationales*, 20(2), 283-309.
- DeLeon, P. (1999). The Missing Link Revisited: Contemporary Implementation Research. *Policy Studies Review*, 16(3/4), 311-338.
- DeLeon, P., & DeLeon, L. (2002). What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 467-492.
- Demir, T. (2009). Politics and administration. Three schools, three approaches and three suggestions. *Administrative Theory and Praxis*, 31(4), 503-532.
- Denzin, N., K., & Lincoln, Y. S. (2005). Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative Research. Dans N. Denzin, K. & Y. S. Lincoln (Dir.), *The Sage Handbook of Qualitative Research* (pp. 1-32). Thousand Oaks: Sage.
- Deslauriers, J.-P., & Kérisit, M. (1997). Le devis de recherche qualitative. Dans J. Poupart & e. al. (Dir.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques* (pp. 85-111). Montréal: Éditions Gaétan Morin.
- Djelic, M.-L., & Sahlin-Andersson. (2006). *Transnational Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Dubé, S. (2004). *Le Bassin Grands Lacs-St-Laurent. Principaux enjeux et acteurs*. Québec: Communauté métropolitaine de Québec.
- Duchacek, I. D. (1986). *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations*. London: Westview Press.
- Duchacek, I. D. (1990). Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations. Dans H. J. Michelmann & P. Soldatos (Dir.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units* (pp. p. 1-33.). Oxford: Oxford University Press.

- Dufault, E. (2006). *Demi-tour: une approche sociologique des renversements de politique étrangère. Le cas de la politique étrangère environnementale canadienne*. (Thèse (Ph.D)), Université du Québec à Montréal, Montréal.
- Dumont, J. (2013). *Le marché du carbone du Québec (SPEDE): Analyse et enjeux*. (Essai (M.A.)), Université de Sherbrooke, Sherbrooke.
- Dunoff, J., L., & Pollack, M. A. (2013). International Law and International Relations: Introducing an Interdisciplinary Dialogue. Dans J. Dunoff, L. & M. A. Pollack (Dir.), *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations. The State of the Art* (pp. 3-32). Cambridge: Cambridge.
- Duran, P. (2010). Genèse de l'analyse des politiques publiques. Dans L. Boussaquet, S. Jacquot & P. Ravinet (Dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (3e édition actualisée et augmentée ed., pp. 289-299). Paris: Les Presses de SciencesPo.
- Durfee, M., & Shamir, M. (2006). Can the Great Lakes of North America Survive Globalization? Dans P. Le Prestre & P. Stoett (Dir.), *Bilateral Ecopolitics. Continuity and Change in Canadian-American Environmental Relations* (pp. 145-156). Burlington: Ashgate.
- Dyment, D. M. (1996). *The Reluctant Traveller: Understanding the International Activities of a Non-protodiplomatic Component Government: The Case of the Ontario Government from 1945 to 1995*. (Thèse), Université de Montréal, Ontario.
- Dyment, D. M. (2001). The Ontario Government as an International Actor. *Regional & Federal Studies*, 11(1), 55-79.
- Emanuelli, C. (2010). *Droit international public. Contribution à l'étude du droit international selon une perspective canadienne* (3e ed.). Montréal: Wilson et Lafleur Ltée.
- Emerson, A., E. M. (2008). *Assessing the Consistency of Subnational Agreements with International Norms: Water Policy in the Great Lakes-St. Lawrence River Watershed*. (Thesis requirement for the degree of Master of Environmental Studies), University of Waterloo, Waterloo.

- Équiterre, & Fondation David Suzuki. (2009). *Projet de loi 42 Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives en matière de changements climatiques*. Mémoire présenté par Équiterre et la Fondation David Suzuki À la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale du Québec.
- Fanjoy, E. (1990). The Conference of New England Governors and Eastern Canadian Premiers: A View from the Inside. *Canadian Parliamentary Review*.
- FCCQ. (2007a). *L'appui de la FCCQ à une bourse de carbone au Canada*. Position de la FCCQ sur le projet de loi C-30: Loi modifiant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), la Loi sur l'efficacité énergétique et la Loi sur les normes de consommation de carburant des véhicules automobiles (Loi canadienne sur la qualité de l'air), 24 avril 2007: Fédération des chambres de commerce du Québec.
- FCCQ. (2007b). *Mémoire déposé auprès d'Environnement Canada dans le cadre des consultations sur le « Cadre Règlementaire sur les Émissions Atmosphériques »*. Fédération des chambres de commerce du Québec, 31 juillet 2007.
- FCCQ. (2009). *Les impacts découlant de l'adoption d'une cible d'émissions de gaz à effet de serre au Québec*. Mémoire présenté dans le cadre des consultations particulières de la Commission des transports et de l'environnement: Fédération des chambres de commerce du Québec.
- FCCQ. (2012). *Consultation publique sur les orientations gouvernementales et les enjeux en matière de changements climatiques*. Montréal: Fédération des chambres de commerce du Québec. Récupéré de http://www.fccq.ca/pdf/publications/memoires_etudes/2012/Consultation-publique-sur-les-changements-climatique.pdf.
- Fisher, K. R. (2006). The Great Lakes-St. Lawrence River Basin Compact and Agreement: International Law and Policy Crossroads. *Michigan State Law Review*, 2006(5), 1085-1101.
- Flyvbjerg, B. (2011). Case Study. Dans N. Denzin, K. & Y. S. Lincoln (Dir.), *The Sage Handbook of Qualitative Research* (pp. 301-316). Thousand Oaks: Sage.
- Fossum, J. E., & Roussel, S. (2011). Moving Above and Below the State: Actors and Issues, Introduction to Part II. *International Journal*, 66(4), p. 781-791.

- Foster, C. H. W. (2004). Bridging Borders: The Prospect of Environmental Regionalism in New England and Atlantic Canada. Dans S. G. Tomblin & C. S. Colgan (Dir.), *Regionalism in a Global Society. Persistence and Change in Atlantic Canada and New England* (pp. 271-291). Peterborough: Broadview Press.
- Franck, T. M. (1990). *The Power of Legitimacy among Nations*. Oxford: Oxford University Press.
- Franson, R. T., & Hughes, E. L. Droit de l'environnement. *L'Encyclopédie canadienne*. Récupéré de <http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/fr/droit-de-l'environnement>
- Friedman, K. B. (2009). Through the Looking Glass: Implications of Canada-United States Transgovernmental Networks for Democratic Theory, International Law, and the Future of North American Governance. *Alberta Law Review*, 46(4), 1081- 1097.
- Friedrich, J. (2013). *International Environmental "Soft Law"*. New York: Springer.
- Fry, E. H. (1998). *The Expanding Role of State and Local Government in U.S. Foreign Affairs*. New York: Council on Foreign Relations Press.
- Fry, E. H. (2004). Le Québec tire profit de sa relation économique avec les États-Unis. *Annuaire du Québec 2004*, 952-955.
- Fry, E. H. (2005). Federalism and the Evolving Cross-Border Role of Provincial, State and Municipal Governments. *International Journal*, 60(2), 471-482.
- Fry, E. H. (2009). *The Expanding but Indecisive Role of US State Governments in the International Economy*. Paper presented at the Annual Conference of the International Studies Association, New York.
- Ganster, P., & al. (Dir.). (1997). *Borders and Border Regions in Europe and North America*. San Diego: San Diego State University Press.
- Garon, F., & Dufour, P. (2010). Comprendre la mise en oeuvre différenciée d'une politique publique: Le cas d'une politique de gouvernance au Québec. *Revue canadienne de science politique*, 43(3), 607-631.

- Gattinger, M., & Hale, J. (Dir.). (2010). *Borders and Bridges. Canada's Policy Relations in North America*. Don Mills: Oxford University Press.
- Genest, H. (2008). An Examination of the Limits Posed by State-Centrism on the Explanatory Power of Neoliberal Institutional Approaches to International Regimes: The Case of Substates and Regimes. *The BSIS Journal of International Studies*.
- Gittell, R., & Colgan, C. S. (2004). New England Regionalism: Economic Motivations and Barriers. Dans S. G. Tomblin & C. S. Colgan (Dir.), *Regionalism in a Global Society. Persistence and Change in Atlantic Canada and New England* (pp. 127-147). Peterborough: Broadview Press.
- Goggin, M. L., Bowman, A. O. M., Lester, J. P., & O'Toole, L. J. (1990). *Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation*. New York: Harper Collins.
- Gourde, K. (2010). *Le droit à un environnement de qualité au Québec: une réponse aux problèmes de pollution diffuse?* (Mémoire (M.A)), Université de Montréal, Montréal.
- Graz, J.-C. (2000). Les nouvelles approches de l'économie politique internationale. *Annuaire français des relations internationales*, 1, 557-569.
- Gulbrandsen, L. H. (2004). Overlapping Public and Private Governance: Can Forest Certification Fill the Gaps in the Global Forest Regime? *Global Environmental Politics*, 4(2), 75-99.
- Guzman, A. T. (2002). A Compliance-Based theory of International Law. *California Law Review*, 90(6), 1823-1888.
- Guzman, A. T. (2005). The Design of International Agreements. *The European Journal of International Law*, 16(4), 579-612.
- Hajost, S. A., & Shea, Q. J. ([s.d.]). *An Overview of Enforcement and Compliance Mechanisms in International Environmental Agreements*. Paper presented at the First International Enforcement Workshop.
- Hall, N. D. (2006). Toward A New Horizontal Federalism: Interstate Water Management in the Great Lakes Region. *University of Colorado Law Review*, 77, 405-456.

- Hamel, J. (1997). *Études de cas et sciences sociales*. Paris: L'Harmattan.
- Hamilton, G. (2011, November 18). Six U.S. states abandon carbon-trade partnership, *The Vancouver Sun*. Récupéré de <http://www2.canada.com/vancouvernews/news/story.html?id=b20ed73c-4ef1-4a76-967d-0291e860c1b8>
- Hamilton, G. (2012, April 19). Carbon credits could be a billion-dollar industry, *The Vancouver Sun*. Récupéré de <http://www.vancouvernews.com/business/Carbon+credits+could+billion+dollar+industry/4637677/story.html>
- Hargrove, E. C. (1975). *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy*. Washington D.C.: Urban Institute.
- Harrison, K. (1996). *Passing the Buck. Federalism and Canadian Environmental Policy*. Vancouver: UBC Press.
- Hasenclever, A., Mayer, P., & Rittberger, V. (1997). *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique: l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Helfer, L. R. (2013). Flexibility in International Agreements. Dans J. Dunoff, L. & M. A. Pollack (Dir.), *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State of the Art* (pp. 195-196). Cambridge: Cambridge University Press.
- Henkin, L. (1979 [1968]). *How Nations Behave* (2e ed.). New York: Columbia University Press.
- Hessing, M., Howlett, M., & Summerville, T. (2005). *Canadian Natural Resource and Environmental Policy* (2e ed.). Vancouver: UBC Press.
- Higgott, R. (1997). Mondialisation et gouvernance: l'émergence du niveau régional. *Politique étrangère*, 62(2), 277-292.
- Hight, C., & Silva-Chávez, G. (2008). Du changement dans l'air: les bases du futur marché américain du carbone. Dans M. climat (dir.). Paris.
- Hill, J. P. (1989). The Great Lakes Quasi Compact: an Emerging Paradigm for Regional Governance of U.S. Water Resources? *Detroit College Law Review*(1), 1-24.

- Hill, M., & Hupe, P. (2009, [2002]). *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance* (2e ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Hjern, B. (1982). Implementation Research — The Link Gone Missing. *Journal of Public Policy*, 2(3), 301-308.
- Hocking, B. (1994). Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux: désuétude de l'interne et de l'externe? *Études internationales*, 25(3), 409-420.
- Hocking, B. (1995). Bridging Boundaries: Creating Linkages. Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments. *Conference on International Relations*, 13, 36-51.
- Hocking, B. (2000). *Paradiplomacy and Regional Networking*. Ottawa: Forum of Federations.
- Hocking, B. (dir.). (1993a). *Foreign Relations and Federal States*. London: Leicester University Press.
- Hocking, B. (dir.). (1993b). *Localizing Foreign Policy. Non-central Governments and multilayered diplomacy*. New York: St-Martin's Press.
- Holland, K. M., Morton, F. L., & Galligan, B. (1996). *Federalism and the Environment: Environmental Policymaking in Australia, Canada and the United States*. Westport: Greenwood Press.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems* (3e ed.). Toronto: Oxford University Press.
- Jacobson, H. K., & Weiss, E. B. (1995). Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project. *Global Governance*, 1, 119-148.
- Jacobson, H. K., & Weiss, E. B. (2000). A Framework for Analysis. Dans E. B. Weiss & H. K. Jacobson (Dir.), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords* (pp. 1-19). Cambridge: MIT Press.

- Jones, C. O. (1991 [1970]). *An Introduction to the Study of Public Policy* (3e édition ed.). Monterey: Brooks/Cole.
- Jones, P. A. (2000). Compliance Mechanisms of International Water Agreements. A Case of U.S.-Mexico Boundary Waters. *Water International*, 25(4), 554-564.
- Juillet, L. (1998). Les politiques environnementales canadiennes. Dans M. Tremblay (dir.), *Les politiques publiques canadiennes* (pp. 161-204). Ste-Foy: Les Presses de l'Université Laval.
- Kahn, D. (2011, June 30). California Delays Cap-And-Trade Auctions, Citing Potential Gaming, *The New York Times*. Récupéré de <http://www.nytimes.com/cwire/2011/06/30/30climatewire-california-delays-cap-and-trade-auctions-cit-96440.html>
- Karkkainen, B. C. (2008). The Great Lakes and International Environmental Law: Time for Something Completely Different? *The Wayne Law Review*, 54, 1571-1590.
- Kazazis, A. (2012). The Western Climate Initiative: The Fate of an Experiment in Subnational Cross-border Environmental Collaboration. *Brooklyn Journal of International Law*, 37(3), 1177-1214.
- Keohane, R. O. (2005 [1984]). *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Policial Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1989 [1977]). *Power and Interdependence* (2e édition ed.). Glenview: Scott, Foresman and Company.
- Kingsbury, B. (1998). The Concept of Compliance as a Function of Competing Conceptions of International Law. *Michigan Journal of International Law*, 19, 345-372.
- Klinsky, S. (2013). Bottom-Up Lessons Emerging from the Western Climate Initiative's Development Challenges. *Climate Policy*, 13(2), 143-169.
- Koh, H. H. (1996). Transnational Lecal Process. *Nebraska Law Review*, 75(1), 181-208.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: Sage.

- Kraft, M. E. (2004). *Environmental Policy and Politics*. New York: Pearson Longman.
- Krasner, S. D. (1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, 36(2), 185-205.
- Krottinger, K. (dir.). (2006). *Fiche de rendement sur le changement climatique. Troisième évaluation annuelle des progrès de la région vers l'atteinte des objectifs du Plan 2001 sur le changement climatique des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada*.
- Krottinger, K. (dir.). (2007). *Fiche de rendement sur le changement climatique. Quatrième évaluation annuelle des progrès de la région vers l'atteinte des objectifs du Plan 2001 sur le changement climatique des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada*.
- Kukucha, C. J. (2008). *The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*. Vancouver: UBC Press.
- Laperrière, A. (1997). Les critères de scientificité des méthodes qualitatives. Dans J. Poupart & e. al. (Dir.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques* (pp. 365-389). Montréal Gaétan Morin éditeur.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2005). Introduction : L'action publique saisie par ses instruments Dans *Gouverner par les instruments. Presses de Sciences Po « Académique »*, 11-44.
- Latouche, D. (1988). State-Building and Foreign Policy at the Subnational Level. Dans I. D. Duchacek, D. Latouche & G. Stevenson (Dir.), *Perforated Sovereignities and International Relations* (pp. 29-42). Westport: Greenwood Press.
- Lawrence, J. (2008). Where Federalism and Globalization Intersect: The Western Climate Initiative as a Model for Cross-Border Collaboration Among States and Provinces. *Environmental Law Reporter*, 38(11), p. 10796-10812.
- Le Prestre, P. (2005). *Protection de l'environnement et relations internationales: Les défis de l'écopolitique mondiale*. Paris: Armand Colin.

- Le Prestre, P., & Parfait, A. (2010). Along the Domestic-Foreign Frontier: Québec and the Management of the St. Lawrence River Basin. Dans W. W. I. C. f. Scholars (dir.), *Environmental Governance on the 49th Parallel: New Century, New Approaches. Occasional Paper Series* (pp. 152-163). Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Canada Institute, February 2010.
- Lemieux, V. (2009). *L'étude des politiques publiques* (3e édition revue et augmentée ed.). Québec: Presses de l'Université Laval.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 79-88.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Little, R. (2011). International Regimes. Dans J. Baylis & S. Smith (Dir.), *The Globalization of World Politics* (5e ed., pp. 295-309). New York: Oxford University Press.
- Lubin, M. (1993). The Routinization of Cross-Border Interactions: An Overview of NEG/ECP Structures and Activities. Dans D. M. Brown & E. H. Fry (Dir.), *States and Provinces in the International Economy* (pp. 145-166). Berkeley: Institute of Governmental Studies Press.
- Lyons, G. M., & Mastanduno, M. (1995). *Beyond Westphalia?: state sovereignty and international intervention*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Maranda, Y. (2010). *Gouvernance de l'eau : Quel modèle le Québec s'est-il donné, où en sommes-nous en 2010?* Québec: Gouvernement du Québec. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Récupéré de <http://www.lesaffaires.com/uploads/external/grandesconferences/eau/yvonmaranda.pdf>.
- Marin, A. (2006). *Saint-Petersbourg, ville-frontière d'Europe. Extraversion, paradiplomatie et influence de la « capitale du Nord » sur la politique étrangère de la Fédération de Russie (1993-2003)*. (Thèse (Ph.D)), Institut politique de Paris, Paris.
- Marks, G. (1992). Structural Policy in the European Community. Dans A. Sbragia (dir.), *Europolitics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*. Washington: The Brookings Institute.

- Mason, J. (2002). *Qualitative Researching*. Thousand Oaks: Sage.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott, Foresman.
- McEvoy, D. M., & Stranlund, J. K. (2009). Self-enforcing International Environmental Agreements with Costly Monitoring for Compliance. *Environmental and Resource Economics*, 42(4), 491-508.
- McMillan, S. L. (2012). *The Involvement of State Governments in US Foreign Relations*. New York: Palgrave MacMillan.
- MEQ. (2011). *Un système nécessaire mais à repenser. Commentaires de MEQ sur le projet de règlement sur le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre*. Association des Manufacturiers et exportateurs du Québec.
- Mercier, J. (2002). *L'administration publique. De l'École classique au nouveau management public*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Mercure, P. (2011, July 6). Marché du carbone: Québec inc. souffle le chaud et le froid, *La Presse*. Récupéré de <http://affaires.lapresse.ca/economie/quebec/201107/201106/201101-4415561-marche-du-carbone-quebec-inc-souffle-le-chaud-et-le-froid.php>.
- Mercure, P. (2012, 15 février). Marché du carbone: une facture salée pour les entreprises, *La Presse*.
- Mercure, P. (2013, 13 avril). Marché du carbone: la Californie et le Québec enfin liés, *La Presse*.
- Michaud, N. (2011). Québec's International Relations: Past and Current Directions. Dans S. Gervais, C. Kirkey & J. Rudy (dir.), *Quebec Questions. Quebec Studies for the Twenty-First Century* (pp. 385-401). Don Mills: Oxford University Press.

- Michelmann, H. J., & Soldatos, P. (Dir.). (1990). *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Oxford University Press.
- Miles, M. B., & Huberman, M. (2003). *Analyse des données qualitatives*. Paris: De Boeck Supérieur.
- Milot, N. (2008). La gouvernance des cours d'eau au Québec: un état des lieux. Dans C. Choquette & A. Létourneau (Dir.), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec* (pp. 183-201). Québec: Éditions MultiMondes.
- Mingus, M. (2006). Transnationalism and Subnational Paradiplomacy: Are Governance Networks Perforating Sovereignty. *International Journal of Public Administration*, 29(8), 577-594.
- Mitchell, R. B. (2010). *International Politics and the Environment*. London: Sage Publications.
- Morton, F. L. (1996). The Constitutional Division of Powers with Respect to the Environment in Canada. Dans K. M. Holland, F. L. Morton & B. Galligan (Dir.), *Federalism and the Environment: Environmental Policymaking in Australia, Canada, and the United States* (pp. 37-54). Westport: Greenwood Press.
- NEGC. (2012a). *Action Plans, Policy Reports and Other Publications*. The New England Governors' Conference Inc. Récupéré de <http://www.negc.org/main/?do=page&id=26>.
- NEGC. (2012b). *The New England Governors' Conference, Inc.* Boston: The New England Governors' Conference, Inc. Récupéré de <http://www.negc.org/main>.
- NESCAUM. (2004). *Greenhouse Gas Emissions in the New England and Eastern Canadian Region, 1990-2000*. Northeast States For Coordinated Air Use Management.
- Newman, A. L., & Zaring, D. (2013). Regulatory Networks: Power, Legitimacy and Compliance. Dans J. Dunoff, L. & M. A. Pollack (Dir.), *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations. The State of the Art* (pp. 244-265). Cambridge: Cambridge University Press.
- Noël, P., & Reiner, D. (2008). Énergie et changement climatique. La politique de l'Administration Bush et le débat public américain. *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*(97), 89-103.

- Norman, E. S., & Bakker, K. (2009). *Transgressing Scales: Water Governance Across the Canada-U.S. Borderland*.
- Norman, E. S., & Bakker, K. (2010). Governing Water Across the Canada US Borderland. Dans M. Gattinger & G. Hale (Dir.), *Borders and Bridges. Canada's Policy Relations in North America* (pp. 194-212). Toronto: Oxford University Press.
- O'Toole, L. J. (2004). The Theory-Practice Issue in Policy Implementation Research. *Public Administration*, 82(2), 309-329.
- O'Toole, L. J. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263-288.
- Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action : Public Goods and The Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- ONU. (1969). *Convention de Vienne sur le droit des traités*.
- Oregon. (2010). *West Coast Initiative*. Oregon Department of Energy. Récupéré de <http://www.oregon.gov/energy/GBLWRM/Pages/WCGGWI.aspx>.
- Painchaud, P. (1980). L'État du Québec et le système international. Dans G. Bergeron & R. Pelletier (Dir.), *L'État du Québec en devenir*. Montréal: Les Éditions du Boréal Express.
- Paquerot, S. (2007). Gestion intégrée de bassins versants: les défis d'une gouvernance légitime de l'immense bassin des Grands Lacs et du Sain-Laurent. *Économie et Solidarités*, 38(2), 59-81.
- Paquin, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales: Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles: P.I.E.-Peter Lang.
- Paquin, S. (2005). Les actions extérieures des entités subétatiques: quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales? *Revue internationale de politique comparée*, 12(2), 129-142.

- Paquin, S. (2006a). Le fédéralisme et les relations internationales du Canada: l'inévitable construction d'une diplomatie à paliers multiples? Dans S. Paquin (dir.), *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)* (pp. 23-39). Québec: Presses de l'Université Laval.
- Paquin, S. (2010). Federalism and Compliance with International Agreements. Dans D. Crikemans (dir.), *Regional Sub-State Diplomacy Today* (pp. 173-197). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Paquin, S. (2011). Le Québec, l'Ontario et les relations internationales. Expliquer les différences. Dans J.-F. Savard, A. Brassard & L. Côté (Dir.), *Les relations Québec-Ontario. Un destin partagé?* (pp. 249-281). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Paquin, S. (dir.). (2006b). *Histoire des relations internationales du Québec*. Montréal: VLB éditeur.
- Paquin, S., & Lachapelle, G. (2004). Pourquoi les régions font-elles des relations internationales? Dans G. Lachapelle & S. Paquin (Dir.), *Mondialisation, gouvernance et nouvelles stratégies subétatiques* (pp. 75-92). Québec: Presses de l'Université Laval.
- Parrish, A. L. (2006). Mixed Blessings: The Great Lakes Compact and Agreement, the IJC, and International Dispute Resolution. *Michigan State Law Review*, 2006(5), 1299-1321.
- Patton, M. Q. (2002). Variety in Qualitative Inquiry: Theoretical Orientations. Dans M. Q. Patton (dir.), *Qualitative Research & Evaluation Methods* (pp. 75-137). Thousand Oaks: Sage.
- Peterson, M. J. (1993). International Fisheries Management. Dans P. M. Haas, R. O. Keohane & M. A. Levy (Dir.), *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection* (pp. 249-305). Cambridge: MIT Press.
- Pew Center on Global Climate Change. (2011). *Climate Change 101 State action*. Arlington: Pew Center on Global Climate Change. Récupéré de <http://www.c2es.org/docUploads/climate101-state.pdf>.
- Piattoni, S. (2010). *The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, Empirical and Normative Challenges*. New York: Oxford University Press.

- Picher, C. (2001, 28 août 2001). La conférence de Westbrook, *La Presse*, p. D3.
- Piette, J. (1992). Les problèmes de pollution transfrontière et de déchets dangereux en Amérique du Nord. *Revue québécoise de droit international*, 7(2), 154-159.
- Piette, J. (2003). Le Canada. Dans M. Prieur (dir.), *La mise en oeuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones*. Yaoundé (Cameroun): Presses universitaires de Limoges.
- Presse canadienne. (2008, 19 avril 2008). En bref - Le Québec adhère à la WCI, *Le Devoir*.
- Presse canadienne. (2010, 27 juillet). La stratégie de la Western Climate Initiative pour réduire les GES est dévoilée, *La Presse canadienne*.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1984 [1973]). *Implementation* (3e édition ed.). Berkeley: University of California Press.
- Pülzl, H., & Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. Dans F. Fischer, G. J. Miller & M. S. Sidney (Dir.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 89-107): CRC Press.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460.
- Québec. (2000). *Plan d'action québécois 2000-2002 sur les changements climatiques*. Québec: Ministère de l'Environnement.
- Québec. (2001a). *Gazette officielle du Québec, décret 967-2001, 23 août 2001, 133e année, no 37*.
- Québec. (2001b). *L'Assemblée nationale du Québec appuie à l'unanimité le protocole de Kyoto: Communiqué de presse c010410a*. Québec: Assemblée nationale du Québec.
- Québec. (2002). *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'Eau*. Québec: Ministère de l'Environnement.
- Québec. (2006a). *Fonds vert du Gouvernement du Québec*. Québec: Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Récupéré de <http://www.mddep.gouv.qc.ca/ministere/fonds-vert/index.htm>.

- Québec. (2006b). *La politique internationale du Québec. La force de l'action concertée*. Québec: Ministère des relations internationales.
- Québec. (2006c). *Québec franchit une étape importante pour la mise en oeuvre de l'entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent: Communiqué de presse*. Québec: Ministère des Relations internationales.
- Québec. (2007a). *Émissions de GES des véhicules légers. Le Québec sera la première province canadienne à adopter les normes californiennes: Communiqué de Presse*. Gouvernement du Québec, 12 décembre 2007. Récupéré de <http://www.mddep.gouv.qc.ca/infuseur/communiquer.asp?No=1243>.
- Québec. (2007b). *État de situation des rejets anthropiques de mercure dans l'environnement au Québec*. Québec: Ministère du développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Récupéré de <http://www.mddep.gouv.qc.ca/matieres/mercure/mercure.pdf>.
- Québec. (2007c). *Le gouvernement du Québec tient parole: Communiqué de presse 21 juin 2007*. Québec: Ministère des Relations internationales. Récupéré de <http://www.premiere-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiqués/details.asp?idCommunique=867>.
- Québec. (2008a). *Gazette officielle du Québec, décret 378-2008, 141e année, 7 mai 2008, no 19*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Québec. (2008b). *Le Québec et les changements climatiques: un défi pour l'avenir : plan d'action 2006-2012*. Québec: Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.
- Québec. (2009a). *Cible de réduction des émissions de GES. Avec une cible de -20% pour 2020, le Québec est un leader dans la lutte aux changements climatiques: Communiqué de presse*. Québec: Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Récupéré de <http://www.mddep.gouv.qc.ca/infuseur/communiquer.asp?no=1591>.
- Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection (2009b).
- Québec. (2009c). *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives en matière de changements climatiques*.

- Québec. (2010). *Stratégie du Gouvernement du Québec à l'égard des États-Unis*. Québec: Ministère des Relations internationales.
- Québec. (2011). *Conseil des gouverneurs des Grands Lacs*. Québec: Ministère des Relations internationales Récupéré de http://www.mri.gouv.qc.ca/en/rerelations_quebec/ameriques/amerique_du_nord/usa/resume/alliance_grands_lacs_st_laurent.asp.
- Québec. (2012a). *Ententes internationales*. Québec: Ministère des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur Récupéré de <http://www.mrifce.gouv.qc.ca/fr/ententes-et-engagements/ententes-internationales>.
- Québec. (2012b). *Regulation Respecting a Cap-and-Trade System for Greenhouse Gas Emission Allowances*. Québec.
- Québec. (2012c). *Relations bilatérales et régionales*. Québec: Ministère des relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur. Récupéré de <http://www.mrifce.gouv.qc.ca/fr/rerelations-du-quebec/ameriques/etats-unis/rerelations-bilaterales>.
- Québec. (2013a). *Entente entre le California Air Resources Board et le Gouvernement du Québec concernant l'harmonisation et l'intégration des programmes de plafonnement et d'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre*. Gouvernement du Québec. Récupéré de http://www.arb.ca.gov/cc/capandtrade/linkage/ca_quebec_linking_agreement_french.pdf.
- Québec. (2013b). *Programme de conservation et d'utilisation efficace de l'eau du Québec: en vertu de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent*. Québec: Gouvernement du Québec. Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.
- Québec. (2013c). *Protection des sources d'eau potable - « Les exigences les plus sécuritaires en Amérique du Nord »: Communiqué de presse*. Québec: Gouvernement du Québec. Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs. Récupéré de <http://www.mddefp.gouv.qc.ca/infuseur/communiqu.asp?no=2412>.

- Québec. (2013d). *Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE): Description technique*. Québec: Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.
- Québec. (2013e). *Sixième bilan de la mise en oeuvre du plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques*. Québec: Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.
- Québec. (2014). *Maîtriser notre avenir énergétique*. Québec: Gouvernement du Québec. Commission sur les enjeux énergétiques du Québec.
- Rabe, B. (2010). Trans-border Environmental Governance in Canada and the United States: Introduction and Common Themes. Dans W. W. I. C. f. Scholars (dir.), *Environmental Governance on the 49th Parallel: New Century, New Approaches. Occasional Paper Series* (pp. 3-15). Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Canada Institute, February 2010.
- Rausch, U. (1997). *The Potential of Transborder Cooperation: Still Worth a Try. An Assessment of the Conference of New England Governors and Eastern Canadian Premiers*: Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University.
- Raustiala, K. (2000). Compliance and Effectiveness in International Regulatory Cooperation. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 32, 387-440.
- Raustiala, K. (2004). Form and Substance in International Agreements. UCLA Law School.
- Raustiala, K., & Slaughter, A.-M. (2002). International Law, International Relations and Compliance. Dans W. Carlsnaes, T. Risse & B. A. Simmons (Dir.), *Handbook of International Relations* (pp. 538-558): Sage.
- RGGI. (2007). *Overview of RGGI CO2 Budget Trading Program*. Récupéré de http://www.rggi.org/docs/program_summary_10_07.pdf.
- RGGI. (2009). *Program Design Archive*. Regional Greenhouse Gas Initiative. An initiative of the Northeast and Mid-Atlantic States of the U.S. Récupéré de <http://www.rggi.org/design/history>.

- Roosevelt, M. (2010, November 2). Proposition 23: Backers were outspent, out-organized *Los Angeles Times*. Récupéré de <http://latimesblogs.latimes.com/greenspace/2010/11/proposition-23-defeat-global-warming-climate-change-initiative.html>
- Rosanvallon, P. (2008). *La légitimité démocratique*. Paris: Seuil.
- Rosenau, J. N. (1990). *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press.
- Rosenau, J. N. (2004). Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch. Dans I. Bache & M. Flinders (Dir.), *Multi-level Governance* (pp. 31-48). New York: Oxford University Press.
- Rouleau, L. (2010). *Théories des organisations. Approches classiques, contemporaines et de l'avant-garde*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Roy, N. (2003). L'étude de cas. Dans B. Gauthier (dir.), *Recherche sociale. De la problématique à la cueillette de données* (4e ed.). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.
- Sabatier, P. A. (2005). From Policy Implementation to Policy Change: A Personal Odyssey. Dans Å. Gornitzka, M. Kogan & A. Amaral (Dir.), *Reform and Change in Higher Education: Analysing Policy Implementation* (pp. 17-35): Springer.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (Dir.). (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. (1979). The condition of Effective Implementation : A Guide to Accomplishing Policy Objective. *Policy Analysis*, 5(4), 481-504.
- Saetren, H. (2005). Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant. *The Policy Studies Journal*, 33(4), 559-582.

- Saint-Germain, Y. (1993). *Le Québec et la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada 1993-1992: le cas de l'énergie*. (Mémoire (M.A.)), Université Laval, Ste-Foy.
- Savoie, D. J. (2004). Regional Economic Development in Atlantic Canada. Dans S. G. Tomblin & C. S. Colgan (Dir.), *Regionalism in a Global Society. Persistence and Change in Atlantic Canada and New England* (pp. 107-126). Peterborough: Broadview Press.
- Savoie-Zajc, L. (2009). L'entrevue semi-dirigée. Dans B. Gauthier (dir.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données* (5e édition ed., pp. 337-360). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Schachter, O. (1977). The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements. *The American Journal of International Law*, 71(2), 296-304.
- Schofield, J. (2001). Time for a Revival? Public Policy Implementation: a Review of the Literature and an Agenda for Future Research. *International Journal of Management Reviews*, 3(3), 245-263.
- Séguin, H., & Chaloux, A. (2014 (à paraître)). Québec's Climate Diplomacy in Perspective. Dans S. Gervais, C. Kirkey, D. Meren & S. Roussel (Dir.), *Québec and the World: Foundation, Regions, Actors and Issues*. McGill-Queen's University Press.
- Sekhon, J. S. (2004). Quality Meets Quantity: Case Studies, Conditional Probability, and Counterfactuals. *Perspectives on Politics*, 2(2), 281-293.
- Selin, H., & Vandeveer, S. D. (2005). Canadian-U.S. Environmental Cooperation: Climate Change Networks and Regional Action. *The American Review of Canadian Studies*, 353-378.
- Selin, H., & Vandeveer, S. D. (Dir.). (2009). *Changing Climates in North American Politics. Institutions, Policymaking and Multilevel Governance*. Cambridge: The MIT Press.
- Sheikh, P. A., & Brougher, C. (2008 [2005]). *Great Lakes Water Withdrawals: Legal and Policy Issues*. Washington D.C.: Congressional Research Service.
- Simard, L., & Lepage, L. (2004). Gestion publique de l'environnement au Québec. Quel bilan à l'heure de la concertation? Dans R. Bernier (dir.), *État québécois au XXIe siècle* (pp. 351-379). Québec: Presses de l'Université du Québec.

- Simmons, B. A. (1998). Compliance with International Agreements. *Annual Review of Political Science*, 1, 75-93.
- Simmons, B. A., & Martin, L. L. (2002). International Organizations and Institutions. Dans W. Carlsnaes, T. Risse & B. A. Simmons (Dir.), *Handbook of International Relations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Slaughter, A.-M. (1993). International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda. *The American Journal of International Law*, 87(2), 205-239.
- Slaughter, A.-M., & Hale, T. N. (2010). Transgovernmental Networks and Multi-level Governance. Dans H. Enderlein, S. Wälti & M. Zürn (Dir.), *Handbook on Multi-level Governance* (pp. 358-369). Northampton: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Southwest Climate Change Initiative. (2006). *Southwest Climate Change Initiative*. Récupéré de <http://www.azclimatechange.gov/download/O40F8085.pdf>.
- Squillace, M. (2006). Rethinking the Great Lakes Compact. *Michigan State Law Review*, 2006(5), 1347-1374.
- Stein, M. B., & Turkewitsch, L. (2008). *The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism*. Paper presented at the International Political Science Association (IPSA) Conference, Montréal.
- Stratégies Saint-Laurent. (2004). *Mémoire fait dans le cadre de la Consultation publique sur la proposition préliminaire (Entente et Pacte) pour la mise en oeuvre de l'Annexe de 2001 à la Charte des Grands Lacs*. Stratégies Saint-Laurent. Récupéré de http://www.strategiessl.qc.ca/pdf/memoire_entente_grandslacs_ssl_200410.pdf.
- Tennis, A. (2007). States Leading the Way on Climate Change Action: the View from the Northeast. Dans S. C. Moser & L. Dilling (Dir.), *Creating a Climate for Change: Communicating Climate Change & Facilitating Social Change* (pp. 416-450). New York: Cambridge University Press.
- Thorp, J. (dir.). (2004). *2004 Report Card on Climate Change Action. First Assessment of the Region's Progress Towards Meeting the Goals of the New England Governors / Eastern Canadian Premiers Climate Change Action Plan of 2001*.

- Thorp, J. (dir.). (2005). *2005 Report Card on Climate Change Action. Second Assessment of the Region's Progress Towards Meeting the Goals of the New England Governors / Eastern Canadian Premiers Climate Change Action Plan of 2001.*
- Tomblin, S. G. (2004). Conceptualizing an Exploring the Struggle over Regional Intergration. Dans S. G. Tomblin & C. S. Colgan (Dir.), *Regionalism in a Global Society. Persistence and Change in Atlantic Canada and New England* (pp. 79-105). Peterborough: Broadview Press.
- Tomblin, S. G., & Colgan, C. S. (Dir.). (2004). *Regionalism in a Global Society: Persistence and Change in Atlantic Canada and New England.* Peterborough: Broadview Press.
- Tomz, M. (2002). *Democratic Default: Domestic Audiences and Compliance with International Agreements.* Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.
- Toope, S. J., & Brunnée, J. (1998). Freshwater Regimes and the Mandate of the International Joint Commission. *Arizona Journal of International and Comparative Law*, 15(1), 273-188.
- Traité sur les eaux limitrophes, États-Unis-Grande-Bretagne (pour le Canada) (1909).
- Transport Canada, & US Department of Transportation. (2007). *Great Lakes St. Lawrence Seaway Study, Final Report.* Transport Canada & Department of Transportation (USA).
- Vaillancourt. (2011). Un marché de carbone réglementé aux portes du Québec! Retrieved March 1, 2013, from http://www.mccarthy.ca/fr/article_detail.aspx?id=5523
- Valiante, M. (2002). Legal Foundations of Canadian Environmental Policy: Underlying our Values in a Shifting Landscape. Dans D. L. Vannijnatten & R. Boardman (Dir.), *Canadian Environmental Policy. Context and Cases* (2e ed., pp. 3-24). Toronto: Oxford University Press.
- Valiante, M. (2005). Harmonization of Great Lakes Water Management in the Shadow of NAFTA. *University of Detroit Mercy Law Review*, 81(4), 525-544.

- Valiante, M. (2008). Management of the North American Great Lakes. Dans O. Varis, A. K. Biswas & C. Tortajada (Dir.), *Management of Transboundary Rivers and Lakes* (pp. 245-267). Heidelberg: Springer.
- Van Meter, D., & Van Horn, C. E. (1975). The Implementation Process: a Framework. *Administration and Society*, 6(4), p. 445-488.
- Vannijnatten, D. L. (2004). Canadian-American Environmental Relations: Interoperability and Politics. *The American Review of Canadian Studies*, 649-664.
- Vannijnatten, D. L. (2006). Towards Cross-Border Environmental Policy Spaces in North America: Province-State Linkages on the Canada-U.S. Border. *AmeriQuests*, 3(1).
- Vannijnatten, D. L. (2009). Canadian Environmental Policy and Continental Push. Dans D. L. Vannijnatten & R. Boardman (Dir.), *Canadian Environmental Policies and Politics* (pp. 92-108). Don Mills: Oxford University Press.
- Vannijnatten, D. L., & Boardman, R. (Dir.). (2009). *Canadian Environmental Policy and Politics* (3e édition ed.). Don Mills: Oxford University Press.
- Vengroff, R., & Rich, J. (2004). *Paradiplomacy and the Canadian Provinces*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association.
- VGQ. (2012). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012. Rapport du commissaire au développement durable*. Québec: Vérificateur général du Québec.
- Victor, D. G., Raustiala, K., & Skolnikoff, E. B. (Dir.). (1998). *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments. Theory and Practice*. Cambridge: The MIT Press.
- Vogel, D., & Kessler, T. (1998). How Compliance Happens and Doesn't Happen Domestically. Dans E. B. Weiss & H. K. Jacobson (Dir.), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords* (pp. 19-37). Cambridge: The MIT Press.
- Von Stein, J. (2010). International Law: Understanding Compliance and Enforcement. Dans R. A. Denemark (dir.), *The International Studies Encyclopedia*: Blackwell Reference Online.

- WCI. (2007a). *Statement of Regional Goal*. Western Climate Initiative. Récupéré de http://www.westernclimateinitiative.org/document-archives/function-download/282/chk,2d1bfc45071e699f529021448fe8b361/no_html,1/
- WCI. (2007b). *Western Regional Climate Action Initiative*. Washington D.C.: Western Climate Initiative Récupéré de <http://www.westernclimateinitiative.org/component/registry/general/WCI-Governors-Agreement/>.
- WCI. (2008). *Modèle recommandé pour le programme régional de plafonds-échanges de la Western Climate Initiative (WCI)*. Western Climate Initiative.
- WCI. (2010a). *Clean Energy: Creating Jobs, Protecting the Environment*. Western Climate Initiative. Récupéré de <http://www.westernclimateinitiative.org/document-archives/general/WCI-Brochure-%28May-2010%29>.
- WCI. (2010b). *Design for the WCI Regional Program*. Récupéré de http://www.westernclimateinitiative.org/document-archives/function-download/282/chk,2d1bfc45071e699f529021448fe8b361/no_html,1/
- WCI. (2013a). *Conseil d'administration*. Sacramento: Western Climate Initiative Inc. Récupéré de <http://www.wci-inc.org/fr/conseil.php>.
- WCI. (2013b). *Liaison des marchés du carbone Québec-Californie : l'Assemblée nationale donne le feu vert: Communiqué de presse*. Québec: Gouvernement du Québec Récupéré de <http://www.mddep.gouv.qc.ca/infuseur/communiqu.asp?no=2701>.
- WCI inc. (2011a). *Procès-verbal de la première séance du conseil d'administration*. Western Climate Initiative Inc. Récupéré de http://www.wci-inc.org/fr/docs/2011-11-03_WCI-Inc_Board_Minutes_Final_120306-1_FR.pdf.
- WCI inc. (2011b). *Western Climate Initiative, inc.* Sacramento: Western Climate Initiative inc. Récupéré de <http://www.wci-inc.org/fr/>.
- WCI inc. (2012). *Bienvenue au système CITSS de la WCI*. Western Climate Initiative inc. Récupéré de <https://http://www.wci-citss.org/?lang=fr>.
- Weiss, E. B. (1999). Understanding Compliance with International Environmental Agreements: The Baker's Dozen Myth. *University of Richmond Law Review*(32), 1555-1589.

West Coast Governors. (2004). *West Coast Governors' Global Warming Initiative Staff Recommendations to the Governors*. West Coast Governors. Récupéré de <http://www.oregon.gov/energy/GBLWRM/docs/WCGGWINov04Report.pdf>.

Wheare, K. C. (1967). *Federal Government*. Oxford: Oxford University Press.

Wilson, W. (1887). The Study of Administration *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

Windfield, M. S. (2002). Environmental Policy and Federalism. Dans H. Bakvis & G. Skogstad (Dir.), *Canadian Federalism. Performance, Effectiveness and Legitimacy* (pp. 124-137). Toronto: Oxford University Press.

Windfield, M. S., & Macdonald, D. (2008). The Harmonization Accord and Climate Change Policy: Two Case Studies in Federal-Provincial Environmental Policy. Dans H. Bakvis & G. Skogstad (Dir.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy* (2e ed., pp. 266-288.). Toronto: Oxford University Press.

Winter, S. C. (2003). Implementation. Introduction. Dans G. Peters & J. Pierre (Dir.), *Handbook of Public Administration* (pp. 205-211). London: Sage.

Winter, S. C. (2006). Implementation. Dans G. Peters & J. Pierre (Dir.), *Handbook of Public Policy* (pp. 151-166). Londres: Sage.

Yale University. (2008). Governors to Gather at Yale for Climate Change Conference, *Yale News*. Récupéré de <http://news.yale.edu/2008/04/15/governors-gather-yale-climate-change-conference>

Yin, R., K. (2003 [1989]). *Case Study Research: Design and Methods* (3e ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.

Young, O. R. (1999). *The Effectiveness of International Environmental Regimes*. Cambridge: The MIT Press.